

Wachstum und Strukturwandlungen
der kommunalen Ausgaben in Deutschland
1849-1913

Versuch einer Interpretation

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der staatswissenschaftlichen Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität zu Freiburg i. Br.

vorgelegt von
Jürgen Bolenz
aus Bad Tölz

1965

*Wachstum und Strukturwandlungen
der kommunalen Ausgaben in Deutschland
1849-1913*

Versuch einer Interpretation

*Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der staatswissenschaftlichen Doktorwürde
der Rechts-und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität zu Freiburg i. Br.*

*vorgelegt von
Jürgen Bolenz
aus Bad Tölz*

1965

Referent: Professor Dr. H.C. Recktenwald
Korreferent: Professor Dr. A. Oberhauser
Dekan: Professor Dr. F. Rittner

Mündliche Prüfung: 23. Februar 1965



Meinen lieben Eltern



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548225_0051

INHALT

Tabellen	Seite
Schaubilder	I
	III

Erster Teil

Einführung in die Problemstellung

Erstes Kapitel: GRUNDLAGEN

I Ziele und Grenzen der Untersuchung	1
II Aufbau der Arbeit	4
III Die Abgrenzung des Themas	
a) in zeitlicher und regionaler Hinsicht	9
b) im sachlichen Bereich	9
IV Das Quellenmaterial	20
V Die kommunalen Ausgaben als Objekt der Wissenschaft	24

Zweites Kapitel: DIE HISTORISCHEN ÄNDERUNGEN IM STÄDTISCHEN AUFGABENKREIS BIS ZUM BEGINN DES UNTERSUCHUNGSZEITRAUMES - EIN ÜBERBLICK -

I Der Städtehaushalt im späten Mittelalter	32
II Der Aufgabenkreis der städtischen Verwaltungen in absolutistischer Zeit	35
III Die Bedeutung der Städteordnung von 1808	40

Zweiter Teil

Die kommunalen Ausgaben in einzelnen Bundesstaaten

Erstes Kapitel: PREUSSEN

I Anmerkungen zum Verfahren	43
II Gemeinden	
1) Stadtgemeinden	
a) Die Ergebnisse der finanzstatistischen Erhebungen über den Umfang der städtischen Budgets	48
b) Tendenzen und Perioden in der Entwicklung der städtischen Ausgaben	56
2) Landgemeinden	
a) Einführung	63
b) Das Budgetvolumen in einzelnen Jahren	64
III Kreise	
1) Verwaltungsorganisatorische Entwicklung der Kreisverbände	70
2) Das Wachstum der Kreisausgaben	72
3) Die Wandlungen in der Ausgabenstruktur	77

IV Provinzen	80
1) Verwaltungsorganisatorische Entwicklung der Provinzialverbände	83
2) Die Ausweitung der Provinzialbudgets	87
3) Die Entwicklung der Aufgabengebiete	92
V Gutsbezirke und Zweckverbände	93
VI Die kommunalen Ausgaben in Preußen von 1849 bis 1913 - Zusammenfassung -	

Zweites Kapitel: BAYERN

I Anmerkungen zum Verfahren	100
II Gemeinden	101
1) Die Ergebnisse statistischer Erhebungen über das Ausgabenvolumen der Gemeinden	
2) Die Entwicklung der Aufwendungen einzelner Verwaltungszweige	
a) Volks- und Fortbildungsschulwesen	109
b) Armenwesen	114
c) Schuldenstand und Schuldendienst	117
III Distrikte	119
IV Kreise	124

Drittes Kapitel: BADEN

I Gemeinden	129
II Kreise	136

Viertes Kapitel: UMFANG UND ENTWICKLUNG DER KOMMUNALEN AUSGABEN IN ANDEREN BUNDESSTAATEN - EINIGE ERGÄNZUNGEN

Dritter Teil

Die kommunalen Ausgaben in Deutschland 1849 bis 1913

Erstes Kapitel: DIE GESAMTAUSGABEN IN DER ENTWICKLUNG

I Methoden und Unterlagen	146
II Die Tendenz steigenden kommunalen Bedarfs im Deutschen Reich	149
III Die Resultate einer Studie von S. Andic und J. Veverka über das Wachstum der kommunalen Ausgaben im Zeitraum 1881-1913	159

Zweites Kapitel: DIE WANDLUNGEN IN DEN GEMEINDEAUSGABEN	
I Vorbemerkung	164
II Die Entwicklung der Gemeindeaufgaben und die relative Bedeutung der einzelnen Verwaltungszweige	
a) Allgemeine Verwaltung	170
b) Bildungswesen	172
c) Sozial- und Gesundheitswesen	181
d) Verkehrswesen	187
e) Gewerbliche Anlagen	189
f) Schuldendienst	192
III Zusammenfassung der Ergebnisse	196
Drittes Kapitel: INTERPRETATION DES WACHSTUMS DER KOMMUNALEN AUSGABEN VOR DEM ERSTEN WELTKRIEG IM LICHT DER THESEN ADOLPH WAGNERS UND DER NEUEREN FORSCHUNG	
I. Industrialisierung und Verstädterung im 19. Jahrhundert	199
II. Kritische Würdigung des "Gesetzes der wachsenden Ausdehnung der Staatstätigkeiten"	206
III. Einige Ursachen des wachsenden öffentlichen Bedarfs	
a) Wirtschaftlicher Wohlstand und Bevölkerungsagglomeration	215
b) Der Wandel in der Staatsauffassung	225
c) Speziell für den Anstieg des kommunalen Aufwandes relevante Faktoren	228
Viertes Kapitel: DIE TENDENZIELLE WEITGEHENDE INTERNATIONALE ÜBEREINSTIMMUNG IN DER ENTWICKLUNG DER KOMMUNALEN AUSGABEN VOR DEM ERSTEN WELTKRIEG	236
Fünftes Kapitel: ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE	242
LITERATURVERZEICHNIS	248

TABELLEN

Tabelle		Seite
1	Die Steuereinnahmen der preußischen Städte in den Jahren 1895/96, 1899/1900, 1907 und 1913	54
2	Die Ausgaben der preußischen Städte 1849 bis 1913	55
3	Die Zunahme der Pro-Kopf-Ausgaben während des vergangenen Jahrhunderts in ausgewählten Städten	59
4	Die Ausgaben der preußischen Landgemeinden 1849 bis 1913	70
5	Der Aufwand der preußischen Kreisverbände 1849 bis 1913	74
6	Die Entwicklung der Ausgaben in den Landkreisen Recklinghausen und Delitzsch	76
7	Die Ausgaben der preußischen Kreisverbände nach Funktionen in den Jahren 1869, 1877/78, 1903, 1908 und 1913	79
8	Die Ausgaben der preußischen Provinzialverbände 1849 bis 1913	85
9	Die Aufwendungen der Provinzialverbände Westfalen und Rheinland 1876 bis 1908	86
10	Die Ausgaben der preußischen Provinzialverbände nach Funktionen in den Jahren 1869, 1887/88, 1892/93, 1897/98, 1903 und 1908	89
11	Die kommunalen Ausgaben in Preußen 1849 bis 1913	95
12	Die Ausgaben für Volksschulen in Bayern 1851 bis 1911	111
13	Die Ausgaben für das gewerbliche Fortbildungsschulwesen in Bayern 1852 bis 1909	113
14	Die Leistungen der Lokalarmpflege im Königreich Bayern 1838/39 bis 1912	115
15	Schuldenstand und Ausgaben für den Schuldendienst der bayerischen Gemeinden 1837/38 bis 1906	118
16	Die Ausgaben der bayerischen Distriktsgemeinden 1853/54 bis 1912	122
17	Die Ausgaben der bayerischen Kreisverbände 1849/50 bis 1913	127
18	Die Bruttoausgaben der badischen Gemeinden 1882 bis 1912	132
19	Die Ausgaben der badischen Gemeinden für Unterhaltung und Verbesserung der Gemeindewege 1860 bis 1910	133
20	Die Ausgaben der badischen Gemeinden für Wohlfahrtspflege 1851 bis 1910	134
21	Gemeindevermögen und Gemeindeschulden in Baden 1861 bis 1910	135
22	Die Ausgaben der badischen Kreisverbände 1866 bis 1913	138

Tabelle		Seite
23	Die ordentlichen Ausgaben der Gemeinden Elsaß-Lothringens 1872 bis 1910	143
24	Die Ausgaben der Bezirke Elsaß-Lothringens 1872 bis 1912	144
25	Volkseinkommen, Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben der Länder und Kommunen im Deutschen Reich und Preußen 1913/14	150
26	Kommunale Ausgaben und Volkseinkommen im Deutschen Reich 1849-1913	155
27	Der kommunale Aufwand im Deutschen Reich 1881-1913 nach S. Andic und J. Veverka	162
28	Die preußischen Gemeindeausgaben 1883/84 und 1911 nach den hauptsächlichsten Funktionen und Gemeindegrößenklassen	165
29	Die Ausgaben der preußischen Städte mit über 100000 Einwohnern nach den wichtigsten Verwaltungszweigen 1869, 1876, 1883/84, 1891/92 und 1911	168
30	Der Anteil einzelner Verwaltungszweige an den Gesamtausgaben in den Landgemeinden der Kreise Münster und Recklinghausen in ausgewählten Jahren	169
31	Die Ausgaben für Volksschulen in Preußen 1861 bis 1911	174
32	Bruttoausgaben und kommunale Verschuldung je Kopf der Bevölkerung in Preußen 1911 nach Gemeindegrößenklassen	195
33	Bevölkerung im Deutschen Reich nach Gemeindegrößenklassen 1871, 1900, 1910	204
34	Kommunaler Aufwand, Durchschnittseinkommen und Bevölkerungsmassierung in den Städten der preußischen Provinzen 1911	218
35	Kommunale Ausgaben, Durchschnittseinkommen und Bevölkerungsdichte in den Landgemeinden der Regierungsbezirke des Rheinlandes und Westfalens 1911	224
36	Die kommunalen Ausgaben in Großbritannien 1790, 1840, 1890 und 1910	237
37	Der kommunale Aufwand in den USA 1889, 1902 und 1913	238

SCHAUBILDER

Schaubild		Seite
1	Die Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften Preußens 1849-1913	96
2	Der Anstieg der Gesamtausgaben, der Pro-Kopf-Ausgaben und des Volkseinkommens pro Kopf in Deutschland von 1849 bis 1913	156
3	Die kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben der wichtigsten Verwaltungszweige in Preußen 1883/84 und 1911 nach Gemeindegrößenklassen	166
4	Der Aufwand der preußischen Städte mit mehr als 100000 Einwohnern 1869, 1876, 1883/84, 1891/92 und 1911 nach den wesentlichen Funktionen	169
5	Die Volksschulskosten je Kopf der Bevölkerung in Preußen und Bayern 1850-1911	176
6	Die Verschuldung der Gemeinden je Kopf der Bevölkerung in Preußen, Bayern, Baden, Hessen, Elsaß-Lothringen 1870-1912	193
7	Städtische Ausgaben und Durchschnittseinkommen der Stadtbevölkerung klassifiziert nach Regierungsbezirken Preußens 1911	220

Erster Teil

EINFÜHRUNG IN DIE PROBLEMSTELLUNG

Erstes Kapitel: GRUNDLAGEN

I. Ziele und Grenzen der Untersuchung

Der Studie liegt die Absicht zu Grunde, das Wachstum und die Strukturwandlungen der kommunalen Ausgaben in Deutschland von der Mitte des vergangenen Jahrhunderts bis zum Ersten Weltkrieg zu erfassen und auf Grund theoretischer Erkenntnisse zu deuten. Zu diesem Zweck soll erstmalig das gesamte statistische Material über die Gemeindefinanzen vor 1913 gesichtet und systematisch ausgewertet werden. Die Literatur über kommunale Finanzen in dieser Epoche wird gleichfalls entsprechend gewürdigt.

Des weiteren soll anhand der gewonnenen Resultate Wagners These¹⁾ über eine wachsende Staatstätigkeit im einzelnen geprüft werden. Selbstverständlich beziehen wir dabei auch die neueren Untersuchungen über die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben²⁾ sowie die kritischen Beiträge³⁾ zum "Gesetz der

- 1) Wir stützen uns vornehmlich auf seine "Allgemeine oder theoretische Volkswirtschaftslehre", Teil I, Leipzig und Heidelberg 1876 und seinen Beitrag "Staat (in nationalökonomischer Hinsicht)" im VII. Band der 3. Auflage des Handwörterbuchs der Staatswissenschaften, Jena 1911, S. 727 ff.
- 2) Aus der Fülle der vorliegenden Veröffentlichungen seien an dieser Stelle nur erwähnt: der vom Institut International de Finances Publiques herausgegebene Sammelband "L'importance et la structure des recettes et des dépenses publiques en fonction du développement économique", Brüssel 1960 sowie die Arbeiten von Peacock, A.T. und Wiseman, J., The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, Princeton 1961; Fabricant, S., The Trend of Government Activity in the United States since 1900, New York 1952; Recktenwald, H.C., Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, NF, Bd. 26, Berlin 1962, S. 199-248 (künftighin zitiert als "Schriften"), derselbe, Das Gesicht der Finanzwissenschaft unserer Zeit, in: Zeitschrift für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 177, 3 (1965).
- 3) Neben den genannten Publikationen kommen vor allem in Betracht Timm, H., Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 21, 2 (1961) und Pütz, Wirtschaftliche Entwicklung und zunehmende Staatstätigkeit, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 20 (1960).

wachsenden Staatsausgaben" in die Betrachtung ein.

Unsere besondere Aufmerksamkeit richten wir in diesem Zusammenhang auf zwei Behauptungen Adolph Wagners, denen die Wissenschaft heute mit Skepsis begegnet:

1. auf den mit wachsendem materiellem Wohlstand seiner Meinung nach steigenden Anteil der öffentlichen Ausgaben am Sozialprodukt und
2. auf die säkularen Ursachen, die zur Begründung des "Gesetzes der wachsenden Staatsausgaben" von ihm mehr oder weniger explizit genannt werden.

Zu dieser Aufgabe haben wir uns entschlossen, weil es - im Unterschied zum anglo-amerikanischen Schrifttum⁴⁾ - in der deutschen Literatur an langfristigen Untersuchungen über den Anstieg des öffentlichen Bedarfs mangelt. Eine kürzlich von zwei ausländischen Wissenschaftlern erarbeitete Studie über das Wachstum und die Wandlungen der Staatstätigkeit in Deutschland von 1871 bis zur Gegenwart⁵⁾ stellt bislang den einzigen Versuch dar, auch das vergangene Jahrhundert in die Betrachtung einzubeziehen. Die neuerdings ebenfalls zahlreicheren Beiträge deutscher Autoren zur Entwicklung der öffentlichen Ausgaben beschränken sich auf eine Besprechung der letzten fünfzig Jahre⁶⁾. Das ist umso erstaunlicher, als Adolph Wagner sein vielzitiertes "Gesetz" in erster Linie an den Veränderungen der wirtschaftlich-sozialen Umwelt in Deutschland vor dem Ersten Weltkrieg beobach-

4) Außer den Abhandlungen von Peacock, Wiseman und Fabricant sind vor allem zu nennen: Musgrave, R.A. und Culbertson, J.M., The Growth of Public Expenditures in the United States, 1890-1948, in: National Tax Journal, Vol. VI, 2 (1953); Kendrick, M.S., A Century and a Half of Federal Expenditures, New York 1953 und Hicks, U.K., British Public Finances, Their Structure and Development, 1880-1952, London 1954.

5) Andic, S. und Veverka, J., The Growth of Government Expenditure in Germany since the Unification, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 23, 2 (1964).

6) So beispielsweise Recktenwald, H.C., Schriften, a.a.O.; Senf, P., Finanzpolitik und wirtschaftliches Wachstum, in: Wachstum und Konjunktur, Reihe "Lebendige Wirtschaft", Veröffentlichungen der Deutschen Volkswirtschaftlichen Gesellschaft e.V., Bd. 21, Darmstadt, Opladen 1960, S. 157-184 und Hansmeyer, K.H., Der Weg zum Wohlfahrtsstaat, Frankfurt 1957.

tete, wenn er es auch unabhängig von Zeit und Ort als Ergebnis einer fortschreitenden "Cultur und Volkswirtschaft" verstanden wissen wollte⁷⁾. Ebenso überrascht die Feststellung, daß zwar die Ausgabenwirtschaft der Gemeinden in der Weimarer Republik⁸⁾ und der jüngsten Vergangenheit⁹⁾ beschrieben wurde, die Wilhelminische Epoche jedoch, in der das wirtschaftliche und kulturelle Leben der Städte zweifellos einen gewissen Höhepunkt erreichte, noch keine umfassende Darstellung erfuhr.

Sinn und Zweck dieser Abhandlung soll es deshalb sein, einerseits auf einem Teilgebiet des öffentlichen Haushalts die bestehende Lücke in der statistischen Information zu schließen¹⁰⁾ und andererseits einen Beitrag zur beschreibenden Kommunalgeschichte zu leisten.

Dabei sind wir uns durchaus bewußt, daß ein derartiges Unterfangen, vor allem bezüglich der statistischen Daten, mit Widerspruch zu rechnen hat. Die historischen Quellen blieben nicht rein zufällig wenig bearbeitet. Die Mehrzahl der Autoren sah die amtlichen Erhebungsergebnisse als unzureichend vergleichbar, mithin als untauglich für eine langfristige Beschreibung der Gemeindeausgaben an.

Diese Einwände sind nur zum Teil berechtigt. Gleichfalls, und das veranlaßt uns hauptsächlich zu dieser Arbeit, liegt

7) Vgl. Wagner, A., Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S.252.

8) Vgl. Ossinski, P., Die Ausgabenwirtschaft der deutschen Gemeinden von 1925-1938, Diss. Berlin 1948.

9) Vgl. Goetzinger, G., Die Finanzwirtschaft der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Bonn 1960.

10) Von Wagner, A., Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S.260, Anm.2, bis Recktenwald, H.C., Neuere Entwicklungen in der Finanzwissenschaft, in: Jahrbuch für Socialwissenschaft, Bd.13 (1962), S.274, haben alle Autoren das Fehlen empirischer Daten über einen längeren Zeitraum hin bedauert. Vgl. u.a. Stein, L.v., Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 4.Aufl., Bd.1, Leipzig 1878, S.162; Conrad, J. Zur Finanzreform in Deutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd.91 (1908), S.612; Lotz, W., Finanzwissenschaft, Tübingen 1917, S.182 und Terhalle, F., Leitfaden der deutschen Finanzpolitik, München, Leipzig 1936, S.28.

Quellenmaterial in einem größeren Umfange vor, als dies im Schrifttum stets behauptet wurde und auf den ersten Blick zweifelsohne den Anschein hat.

Wenn wir trotz der wiederholt geäußerten Vorbehalte diesen Versuch wagen, so ignorieren wir damit keineswegs die Problematik eines solchen Unterfangens. Sie ist ebenso unbestritten, wie gleichzeitig die Möglichkeit von vornherein ausgeschlossen ist, anhand einer genügend großen Anzahl vergleichbarer Erhebungsergebnisse eine lückenlose und zuverlässige Entwicklungsreihe der kommunalen Ausgaben seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts nachzuweisen und die Quellen zudem noch hinsichtlich moderner Fragestellungen aufzubereiten¹¹⁾. Im Bewußtsein der engen Grenzen, die von den empirisch-statistischen Unterlagen einem derartigen Vorhaben gezogen sind, lassen wir uns von der Erwägung leiten, daß auch eine Aufzeichnung, die nicht in jeder Beziehung vollkommen ist, mithelfen kann, wichtige Entwicklungslinien aufzuhellen. Man sollte sich jedoch ihrer Mängel und Beschränkungen bewußt bleiben und nicht Erkenntnisse aus ihr zu ziehen versuchen, die sie nicht vermitteln kann. Wer weiß, wie schlecht es um die kommunale Finanzstatistik vor dem Ersten Weltkrieg bestellt ist, wird ohnehin die Aufgabe dieser Arbeit nicht unterschätzen. Immerhin glauben wir, innerhalb gewisser Fehlergrenzen hinreichend begründete Aussagen über die Wachstumstendenz der kommunalen Ausgaben im vergangenen Jahrhundert treffen zu können und in den Schlußfolgerungen eine allgemeine Orientierung wohl zu erreichen.

II. Aufbau der Arbeit

Wir leiten die Untersuchung ein, indem wir uns kursorisch mit den Wandlungen der städtischen Haushalte im späten Mittelalter und im absolutistischen Territorialstaat befassen.

11) So läßt sich beispielsweise der Gesamtaufwand der Gemeinden in Konsum- und Investitionsausgaben sowie Transferzahlungen nicht aufteilen.

Es geht uns dabei lediglich um die allgemeinen Tendenzen in Umfang und Zusammensetzung der Gemeindeausgaben, da wir der Meinung sind, mit diesen Bemerkungen einen nützlichen Hintergrund für die Betrachtung der "modernen" Verhältnisse zu bieten.

Im Anschluß daran wenden wir uns der neuzeitlichen Epoche kommunaler Entwicklung zu, die zwar ideengeschichtlich mit den Reformen des Freiherrn vom Stein einsetzt, aber erst mit der gewaltigen Entfaltung von Wirtschaft und Verkehr auch im Haushalt der Gemeinden ihren Niederschlag findet. Die mit dem Wandlungsprozeß des gesellschaftlichen Lebens einsetzende Ausweitung der Gemeindeaufgaben bahnt sich um die Mitte des vergangenen Jahrhunderts an, erhält von der Gründung des Deutschen Reiches im Jahre 1871 einen kräftigen Impuls und steigert sich sodann bis 1913 in einem bis dahin nicht gekannten Ausmaß. Diesem Zeitabschnitt von 1849 bis 1913 ist unsere eigentliche Untersuchung gewidmet.

Wie wir bereits erwähnten, beinhaltet ein Vorhaben solcher Art immer ein mehr oder weniger großes Risiko. Es hat von der Tatsache auszugehen, daß

1. vom Statistischen Reichsamt keinerlei Unterlagen über das Finanzwesen der kommunalen Gebietskörperschaften erstellt wurden¹²⁾ und
2. die hin und wieder in einzelnen Bundesstaaten veranlaßten Erhebungen weder in zeitlicher Hinsicht noch bezüglich ihrer Erfassungs- und Aufbereitungsprinzipien übereinstimmen.

Wir werden deshalb in folgender Weise verfahren:

Eingangs analysieren wir das Ausgabenwachstum in einzelnen

12) Der einzige Versuch, die Gemeindefinanzen aller deutschen Staaten nach einheitlichen Erhebungsgesichtspunkten zu erfassen - allerdings beschränkt auf die Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern - wurde im Jahre 1908 vom Reichsschatzamt zum Zwecke der Vorbereitung der Reichsfinanzreform unternommen. Vgl. den vom Reichsschatzamt herausgegebenen "Denkschriftenband zur Begründung des Entwurfs eines Gesetzes betreffend Änderungen im Finanzwesen", Berlin 1908 (zukünftig zitiert als "Denkschriftenband").

Ländern, nämlich in Preußen, Bayern und Baden¹³⁾. Zwangsweise ist dabei die gesonderte Besprechung jedes Staates gemäß dem jeweils verfügbaren und verwertbaren Quellenmaterial mehr oder weniger ausführlich. Preußen wird aus zweifachem Grunde die breiteste Würdigung erfahren; erstens, weil es nach Bevölkerungszahl und Gebietsumfang innerhalb des Deutschen Reiches von ausschlaggebender Bedeutung ist und zweitens, weil dessen Statistisches Landesamt zahlreiche Erhebungen durchführte, deren Ergebnisse als relativ zuverlässig angesehen werden. Die bayrischen Verhältnisse behandeln wir weniger ausführlich, da sich die statistischen Unterlagen als wesentlich lückenhafter und insbesondere als ungenügend für eine Beschreibung der Entwicklung des kommunalen Gesamtbudgets herausstellen. Das Großherzogtum Baden beziehen wir insofern in die detaillierte Untersuchung ein, als es einerseits den Vorzug der Einheitlichkeit im Kommunalrecht aufweist, andererseits sich seine Veröffentlichungen in vergleichbarer Form über einen längeren Zeitraum erstrecken¹⁴⁾.

Ergänzend zu den statistischen Angaben fügen wir einen historischen Abriß der kommunalen Organisationsgesetze insoweit ein, als von den Neuregelungen Aufgabenkreis und Ausgabenhöhe entscheidend beeinflusst wurden und eine derartige Schilderung der Abwägung unserer Zahlenwerte för-

13) Eine zwingende Notwendigkeit, die Untersuchung auf alle Staaten Deutschlands auszudehnen, wurde schon von Schwarz, O., Finanzpolitik in Reich, Staat und Gemeinden, Finanz- und Volkswirtschaftliche Zeitfragen, 58. Heft, Stuttgart 1919, S.104 und Popitz, J., Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932, S.10 nicht gesehen. Wie sich im einzelnen noch zeigen wird, stand das kommunale Finanzwesen trotz territorialer Besonderheiten überall unter den gleichen Entwicklungsgesetzen.

14) Die Erhebungsgrundsätze der badischen Landesstatistik unterscheiden sich jedoch wesentlich von denen des Statistischen Reichsamtes. Die Ergebnisse der Reichsstatistik und der Landesstatistik für 1913/14 weichen deshalb erheblich voneinander ab. Die Durchgängigkeit der Angaben und die Beibehaltung einheitlicher Erfassungsprinzipien erlauben jedoch die Errechnung von Wachstumsraten aus den landesstatistischen Aufzeichnungen.

derlich ist¹⁵⁾. Hierbei denken wir speziell an die kommunalen Körperschaften "höherer Ordnung", wie Provinzen, Kreise und Bezirke. Sie verwandeln sich von ursprünglich staatlichen Verwaltungsbezirken schrittweise in Selbstverwaltungsverbände mit eigenem Aufgabenkreis und selbständiger Finanzwirtschaft.

Im Anschluß an die Beschreibung des Ausgabenwachstums in einzelnen Bundesstaaten versuchen wir im dritten Teil der Arbeit, Näherungswerte für das Deutsche Reich abzugrenzen. Vorwiegend stützen wir uns dabei auf die preußischen Pro-Kopf-Beträge. Auf Preußen entfallen nicht nur drei Fünftel der Fläche und Bevölkerung des Deutschen Reiches, sondern auch Siedlungs- und Berufsstruktur, für Ausgabenhöhe und Aufgabengliederung relevante Faktoren, entsprechen weitgehend denen im gesamten Reichsgebiet. Unser methodischer Weg wird fernerhin von einigen Mitteilungen des Statistischen Reichsamtes untermauert. Ihnen zufolge stimmten die preußischen Pro-Kopf-Ausgaben für das Volksschul- und Armenwesen fast vollständig mit denen im Deutschen Reich überein.

Mit der gewählten Verfahrensweise wollen wir keineswegs offensichtliche Unterschiede zwischen einzelnen Bundesstaaten leugnen. Die Abweichungen gleichen sich jedoch, ähnlich wie bei Preußen selbst, das ja auch starke Gegensätze oder Gefälle zwischen einzelnen Landesteilen aufweist, in so hohem Maße aus, daß eine Übertragung der preußischen Werte auf das Deutsche Reich grundsätzlich möglich ist.

In einem gesonderten Kapitel prüfen wir sodann, ob, inwieweit und warum unsere Resultate von denen abweichen, die Andic und Veverka errechneten, wobei wir auch deren Methode zur Ermittlung der kommunalen Ausgaben im einzelnen erläutern.

Anschließend kommen wir auf die Änderungen in den Gemeindeaufgaben zu sprechen. Abermals beziehen wir uns in erster

15) Kaufmann, R.v., hat in seinem Werk "Die Kommunalfinanzen", 2 Bände, Leipzig 1906, die institutionellen und rechtlichen Grundlagen in einem sehr viel weiteren Rahmen abgehandelt, als dies hier möglich und notwendig ist.

Linie auf die preußischen Verhältnisse. Da die statistischen Unterlagen für eine Strukturanalyse noch weitaus dürftiger sind als für eine undifferenzierte Erfassung, müssen wir uns zwangsläufig mit einer Beschränkung auf die großen Leistungsgebiete begnügen. Wenn schon 1887 einer der besten Kenner des kommunalen Finanzwesens resigniert feststellte, daß sich "nur für gewisse Hauptgruppen das Charakteristische im Wachstum des Aufgabenkreises einigermaßen angeben"¹⁶⁾ läßt, so trat bis 1913 zwar eine gewisse Besserung, jedoch kein grundsätzlicher Fortschritt ein.

Um eine Deutung des Phänomens der Zunahme öffentlicher Ausgaben im kommunalen Bereich wird es uns in einem weiteren Kapitel des dritten Teiles dieser Arbeit gehen. Anhand der Wagnerschen Bestimmungsfaktoren interpretieren wir unsere Ergebnisse und prüfen insbesondere den Zusammenhang von steigendem Volkseinkommen und wachsendem öffentlichen Bedarf. Die Erörterung der treibenden Kräfte, die hinter der säkularen Ausweitung der Gemeindebudgets wirksam waren, kann natürlicherweise in diesem Rahmen nicht allen Ideen, Impulsen und Bedingungen nachspüren, die mit-halfen, den kommunalen Haushalt zu gestalten.

In einem letzten Kapitel werfen wir einen Blick über die deutschen Grenzen hinaus und konfrontieren unsere Entwicklungsreihe mit der anderer Länder. Nicht zuletzt ist es der Sinn dieser Gegenüberstellung, Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen dem kommunalen Ausgabenwachstum einzelner Staaten festzustellen und zu deuten.

16) Reitzenstein, F. Frhr.v., Über finanzielle Konkurrenz von Gemeinden, Kommunalverbänden und Staat, in: Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich (Schmollers Jahrbuch), NF, 2.Jg. (1887), S.137 (künftighin zitiert als "Konkurrenz").

III. Die Abgrenzung des Themas

a) in zeitlicher und regionaler Hinsicht

Das finanzstatistische Quellenmaterial grenzt die vorliegende Studie mehr oder weniger zeitlich ab. Die empirischen Unterlagen bestimmen auch, welche Jahre wir im einzelnen erörtern. In Anlehnung an die preußischen Ergebnisse wird jedoch der Versuch unternommen, annäherungsweise die Entwicklung der kommunalen Ausgaben im Deutschen Reich von 1849 bis 1913 anzugeben.

Unter regionalen Gesichtspunkten beziehen wir uns sowohl für das Deutsche Reich wie für die Einzelstaaten auf den jeweiligen Gebietsumfang im Erhebungsjahr.

b) im sachlichen Bereich

In sachlicher Hinsicht bedürfen die Begriffe: Kommunale Körperschaften, Ausgaben, Wachstum und Struktur einer näheren Bestimmung.

Unter k o m m u n a l e n K ö r p e r s c h a f t e n ¹⁷⁾ verstehen wir in dieser Schrift einmal die Gemeinden im eigentlichen Sinne, die zumeist nach der Ordnung ihrer Rechtsverhältnisse in Städte und Landgemeinden unterteilt werden. Weiterhin umschließt der Terminus die sogenannten kommunalen Körperschaften höherer Ordnung, die, in den einzelnen Ländern mehr oder weniger häufig gegliedert, als Provinzen, Kreise, Distrikte, Bezirke oder Ämter das Zwischenglied im staatlichen Verwaltungsaufbau bilden. Weder

17) Sie werden von Bitter, R.v. - Handwörterbuch der Preussischen Verwaltung, 3.Aufl., 1.Bd., Berlin, Leipzig 1928 - definiert als "Körperschaften des öffentlichen Rechts, die vom Staat für ein bestimmtes Gebiet mit obrigkeitlicher Gewalt und mit dem Recht auf Selbstverwaltung ausgestattet und dazu bestimmt sind, innerhalb ihres Gebietes die ihnen durch den Staat zugewiesenen oder von ihnen freiwillig übernommenen öffentlichen Verwaltungsaufgaben zu erfüllen" (S.649). Unberücksichtigt bleiben demzufolge die nicht - öffentlich - rechtlichen Betätigungen, bei denen die Kommunen als juristische Personen (beispielsweise durch Unterhaltung eines Altersheimes oder Elektrizitätswerkes) in Erscheinung treten.

in ihrer Bezeichnung noch ihrer Funktion stimmten sie im Amtsorganismus der einzelnen deutschen Staaten überein.

Der "Kreis" war im vergangenen Jahrhundert in einigen Ländern dem "Bezirk" eingegliedert (Preußen, Elsaß-Lothringen), in anderen dagegen übergeordnet (Bayern, Sachsen, Baden, Württemberg). In funktionaler Hinsicht war er in einigen Staaten ausschließlich staatlicher Verwaltungsbezirk (Sachsen, Elsaß-Lothringen), in anderen stellte er zugleich einen Kommunalverband dar (Preußen, Bayern) oder bildete in erster Linie einen solchen (Baden). Diese Verschiedenheiten sind vorwiegend historisch zu erklären. Im Gegensatz zu den Ortsgemeinden verdanken nämlich die anfangs staatlichen Verwaltungsbezirke ihre Erhebung zu selbständigen Gebietskörperschaften durchweg gesetzlichen Neuordnungen der gesamten Verwaltungsstruktur¹⁸⁾.

Vor allem in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts sah sich der Staat infolge des enormen Anstiegs der öffentlichen Aufgaben, dem die Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinde nicht mehr gewachsen war, gezwungen, eine Verteilung der Aktivitäten auf überlokale Verbände einzuleiten¹⁹⁾. Ihr Standort zwischen Staat und Gemeinden bedingte in der Finanzstruktur eine enge Verflechtung mit beiden Gebietskörperschaften, namentlich in Form von Zuweisungen und Zuschüssen. Die finanzielle Verknüpfung nach zwei Seiten bereitet bei der Bearbeitung des finanzstatistischen Materials außerordentliche Schwierigkeiten und kann auch nicht voll befriedigend gelöst werden.

Zu erwähnen bleiben schließlich die Zweckverbände. Im Sinne der Reichsfinanzstatistik handelt es sich dabei um "alle durch Zusammenschluß von Gemeinden (Gemeindeverbänden) entstandenen Verbände zur Erfüllung von bestimmten öffentlich-rechtlichen oder gemeinnützigen Aufgaben"²⁰⁾.

18) Vgl. unter anderem Kastner, A., Die Selbstverwaltung der badischen Gemeinden und Gemeindeverbände, 1. Teil, Pforzheim 1931, S. 66.

19) Vgl. Kinne, H., Die Autonomie der Kommunalverbände in Preußen, Berlin 1908, S. 23.

20) Statistik des Deutschen Reiches, Bd. 387, S. 7.

Sie zählen insofern nicht zu den Gemeindeverbänden, als von der Wissenschaft die Totalität des Aufgabenkreises als notwendiges Begriffsmerkmal der Gemeinde und des Gemeindeverbandes angesehen wird. Den Grundsätzen der Reichsfinanzstatistik zufolge werden nur "Zuschüsse und Beiträge an Zweckverbände" als kommunale Ausgaben berücksichtigt. Diesem Prinzip vermögen wir in unserer Arbeit mangels ausreichender Unterlagen nur begrenzt zu folgen. Wir werden deshalb von Fall zu Fall über eine gesonderte Berücksichtigung der Zweckverbände entscheiden.

Auch im Zusammenhang mit dem zu verwendenden Begriff der Ausgaben treten einige Fragen auf, die vor Eintritt in die Analyse der Klärung bedürfen.

Zunächst können zu einer Darstellung der Aufwandsentwicklung grundsätzlich sowohl die Soll-Ausgaben der Haushaltspläne²¹⁾ wie die Ist-Ausgaben der Haushaltsrechnungen gewählt werden. Von beiden Möglichkeiten räumen wir dem Rechnungs-Ist den Vorzug ein, da in ihm das tatsächliche Ausgabenbild, das heißt, auch die während einer Haushaltsperiode eintretenden Veränderungen - speziell im außerordentlichen Etat - erscheint. Trotzdem sind wir häufig gezwungen, auch die Haushaltspläne auszuwerten, sollen nicht die ohnehin spärlichen statistischen Unterlagen teilweise ungenutzt bleiben.

Zur Erklärung unserer späteren Angaben ist fernerhin anzumerken, daß wir den Aufwand bei jenem Verband berücksichtigen, der tatsächlich eine öffentliche Aufgabe erfüllt, unabhängig davon, ob die finanziellen Mittel von einer anderen kommunalen Körperschaft oder dem Staat bereitgestellt werden.

Die Entscheidung zugunsten einer grundsätzlichen Verwendung des finanzstatistischen Begriffs der "Unmittelbaren

21) Von den Haushaltsplänen gehen beispielsweise Schwarz, O. und Strutz, G., Der Staatshaushalt und die Finanzen Preußens, Berlin 1900, aus.

Ausgaben"²²⁾ schließt die Notwendigkeit einer sogenannten Bereinigung von der Ausgabenseite her ein, das heißt, die Eliminierung jener Beträge, die zwar rechnungsmäßiger Aufwand der jeweiligen Gebietskörperschaft sind, indes nicht der direkten Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen. Dabei kann es sich einfach um durchlaufende Posten handeln, so um Provinzialsteuern, die zwar von den Gemeinden vereinmahmt werden, aber an die Provinzialverbände abzuführen sind, oder um Zuweisungen, die aus den eigenen Einnahmen (etwa der Gemeinden an die Provinzen) geleistet werden. Die lückenhafte Aussonderung der Überweisungen in den Statistiken erlaubt es nur selten, diese Beträge jenen Gebietskörperschaften zuzurechnen, die sie tatsächlich zur Deckung eines Gemeinschaftsbedarfs verausgabt haben. Aber nicht nur Doppelzählungen solcher Art lassen sich, zum Teil jedenfalls, nicht vermeiden, auch jene Posten, die sich aus dem Verrechnungsverkehr zwischen den jeweils zu einer Gruppe zusammengefaßten Gebietskörperschaften ergeben, sind kaum zu eliminieren. Die quantitative Bedeutung dieser Summen ist jedoch relativ gering, so daß die Aussagekraft unserer Ergebnisse nicht wesentlich beeinträchtigt wird.

Haben wir uns damit bis jetzt auf die unmittelbaren Ausgaben der Haushaltsrechnungen grundsätzlich festgelegt, so ergibt sich aus der Forderung nach vollständiger Erfassung des Umfanges der tatsächlichen Aufgabenerfüllung weiterhin die Notwendigkeit, alle Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Befriedigung kommunaler Bedürfnisse dienen, "unbekümmert um formale Verschiedenheiten jeglicher Art, insbesondere darum, ob die Ausgaben etwa in 'Nebenrechnungen', in Rechnungen von Sondergemeinden, von Fonds oder dergleichen enthalten sind"²³⁾. Wenn auch in Preußen,

22) Auch Kaufmann, R.v., a.a.O., der als einziger versuchte, die Gesamtausgaben der preußischen Kommunalverbände zu ermitteln, bezog sich auf die "Unmittelbaren Ausgaben".

23) Most, L., Die Gemeindefinanzstatistik in Deutschland, Ziele, Wege, Ergebnisse, Schriften des Vereins für Socialpolitik, 127.Bd., Teil 2, Leipzig 1910, S.139 (fernerhin zitiert als "Gemeindefinanzstatistik").

im Gegensatz zu Sachen, keine getrennten Budgets für politische Gemeinden, Armen- und Schulgemeinden geführt werden, so spielen doch die Schul- und Armenverbände, die als Zweckverbände "konstruiert" sind, um die Mitte des vergangenen Jahrhunderts noch eine große Rolle; ihre Aufwendungen werden später allerdings zunehmend in den Gemeindehaushalt übernommen. Sie durchgängig in ihrer finanziellen Bedeutung genau zu veranschlagen, ist nicht möglich.

Darüber hinaus führt uns die Forderung nach Vollständigkeit zu einem Problem, auf das v.Hermann²⁴⁾ erstmals hinwies, als er davon sprach, daß die öffentlichen Rechnungen nicht den gesamten (sogenannten) Kollektivbedarf wiedergeben. Für den Untersuchungszeitraum verdient diese Frage insofern Beachtung, als hier noch, besonders in ländlichen Gemeinden, die sogenannten Hand- und Spanndienste von einer gewissen Bedeutung waren²⁵⁾. Zwar versuchte man, die Naturalleistungen anlässlich statistischer Erhebungen zu erfassen, doch ist es fraglich, ob sie sich vollständig in Geld veranschlagen ließen.

Im Zusammenhang mit der Verwendung einer Brutto- oder Nettorechnung²⁶⁾ bleibt noch die Frage der Berücksichtigung öffentlicher Betriebe zu beantworten. Das Statistische Reichsamt, an dessen Erfassungsprinzipien wir uns nach Möglichkeit halten, unterscheidet zwischen "öffentlichen Betrieben" und "Kämmereiverwaltungen"²⁷⁾. Unter öffentlichen

24) Hermann, F.W.v., Staatswirtschaftliche Untersuchungen, 2.Aufl., München 1870, S.50.

25) Vgl. Oesfeld, M.v., Preußen in kameralistischer und staatswirtschaftlicher Beziehung, Breslau 1858, S.149. Im übrigen ist die Frage der Bewertung von Leistungen, die keine Geldkosten verursachen, bis heute noch ungeklärt, wenn sie auch an Bedeutung verloren hat. Vgl. Der versteckte öffentliche Bedarf, Bericht über eine Untersuchung des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität Köln, Köln 1951.

26) Allgemein liegen den Veröffentlichungen die Bruttorechnungen zu Grunde. Wo das nicht der Fall ist, wie bei einigen Jahrgängen der preußischen Provinzialverbände, versuchen wir, entsprechende Werte zu bestimmen.

27) Vgl. Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches, Nr.10, Einführung S.11.

Betrieben werden gewerbliche, land- und forstwirtschaftliche sowie sonstige Unternehmungen verstanden, die nach den gesetzlichen oder allgemein finanzwirtschaftlichen Grundsätzen so zu verwalten sind, daß die Einnahmen zumindest die entsprechenden Aufwendungen decken. Unter Kämmererverwaltungen werden dagegen alle jene Verwaltungszweige subsumiert, die vorwiegend öffentlich-rechtlichen oder gemeinnützigen Zwecken dienen und in der Regel einen Zuschußbedarf erfordern.

Einem solchen Kriterium zu folgen, ist uns nicht möglich, da in der Preußischen Statistik nicht nach gewerblichen und gemeinnützigen Unternehmungen unterschieden wird. Dieser Mangel ist jedoch nicht schwerwiegend. Der statistisch nachgewiesene Verwaltungszweig "gewerbliche und gemeinnützige Anstalten" erwirtschaftete nämlich im großen und ganzen immer einen Überschuß der Einnahmen gegenüber den Ausgaben²⁸⁾. Da er somit keinen Nettoaufwand verursachte, lassen wir ihn in der Wachstumsanalyse unberücksichtigt. Bei der Besprechung des Strukturwandels der Gemeindeaufgaben werden wir hingegen die verschiedenen Formen der kommunalen Wirtschaftsbetriebe aufzählen sowie deren finanzielle Bedeutung für den Haushalt der Gemeinden würdigen.

Sehen wir uns nun den Begriff des **W a c h s t u m s** näher an! Unter Wachstum der kommunalen Ausgaben sollen folgende Relationen verstanden werden:

1. Zunahme der Gesamtausgaben
2. Anstieg des Pro-Kopf-Aufwandes
3. Erhöhung des Pro-Kopf-Betrages unter Ausschaltung der Geldwertänderungen und
4. Steigender Anteil der kommunalen Ausgaben am Volkseinkommen.

28) Worauf auch Kaufmann, R.v., a.a.O., Bd.II, S.60 und Conrad, J., Grundriß zum Studium der politischen Ökonomie, 3.Teil Finanzwissenschaft, 9.Aufl. bearbeitet von H.Köppe, Jena 1923, S.451 hinweisen.

Während die Zunahme der Gesamtausgaben in einheitlicher Währung²⁹⁾ als Maßstab keiner Erklärung bedarf, sind alle anderen Indikatoren in ihrer mehr oder weniger begrenzten Aussagekraft kurz zu erläutern.

Im allgemeinen ist es üblich, das Wachstum der öffentlichen Haushalte in Form der Pro-Kopf-Ausgaben zu erfassen. Ein Durchschnittswert solcher Art wird dann etwas unbefriedigend sein, wenn sich das Ausmaß, in welchem bestimmte Gruppen der Bevölkerung an den öffentlichen Leistungen partizipieren, in der betrachteten Periode wesentlich ändert. Obgleich solche Verschiebungen im Zeitraum 1849 bis 1913 nicht vorkamen, beziehen wir nach Möglichkeit den Aufwand bestimmter Verwaltungsgebiete sowohl auf die "Empfängergruppe" wie auf die Gesamtbevölkerung. Eine Verfeinerung dieser Art läßt erkennen, ob sich beispielsweise die Ausgaben pro Schüler erhöht haben oder die gestiegenen Kosten einfach mit einer wachsenden Zahl schulpflichtiger Kinder zu erklären sind; mit anderen Worten, ob es sich auf diesem Teilgebiet um ein intensives oder extensives Wachstum handelt.

Inwieweit allerdings auch von einer realen Zunahme der öffentlichen Leistungen gesprochen werden kann, geht erst aus einer entsprechenden Berücksichtigung der Geldwertschwankungen hervor. Es bedarf keiner besonderen Begründung, daß Ausgabenhöhe und Aufgabenstruktur in Zeiten eines allgemein steigenden oder fallenden Preisniveaus in falschem Licht erscheinen. Sie jedoch sachgerecht zu korrigieren, ist bis heute ein weithin ungelöstes Problem³⁰⁾.

- 29) Taler und Gulden (süddeutscher Prägung) werden gemäß Münzgesetz vom 9. Juli 1873 (RGBl. S. 233) einheitlich in Reichsmark umgerechnet (ein Taler gleich drei Reichsmark, ein Gulden gleich 1.715 Reichsmark).
- 30) A priori kann eine Korrelation zwischen der Preisentwicklung im staatlichen und privaten Sektor keineswegs unterstellt werden. Allein aufgrund unterschiedlicher Produktivitätsfortschritte in beiden Bereichen sind Verschiebungen der Preisrelationen wahrscheinlich. Andic und Veverka, a.a.O., S. 177, bemerken in

....

Gewöhnlich entscheiden sich die Autoren entweder für einen Index der Lebenshaltungskosten beziehungsweise einen solchen der Großhandelspreise oder sie glauben, mit einer Verknüpfung mehrerer Indices die Realität besser in den Griff zu bekommen³¹⁾. Unsere Wahl des Preisindex fällt insofern nicht schwer, als uns lediglich ein Großhandelspreisindex zur Verfügung steht³²⁾. Obwohl er den Trend der Preise kommunaler Güter und Dienste höchstens näherungsweise widerspiegelt und sich gewisse Verzerrungen ergeben dürften, sind wir mangels eines befriedigenderen Vergleichsmaßstabes, in Anlehnung an das Vorgehen von Hoffmann-Müller³³⁾, auf ihn angewiesen.

Messen wir letztlich das Wachstum der kommunalen Haushalte am steigenden Sozialprodukt, so wären auch hier die realen Veränderungen im Grunde nur zu ermitteln, "if the prices of all goods and services consumed by the government change in exactly the same way as prices of all final goods and services"³⁴⁾. Abgesehen von dieser Frage, ist aber eine Gegenüberstellung von öffentlichen Ausgaben und volkswirtschaftlichem Gesamtertrag auch insofern problematisch, als

... diesem Zusammenhang, daß alle Studien "using an index of private outputs for deflating government expenditure, implicitly or explicitly assume identical productivity changes in the private and public sectors". Nach ihrer Meinung ist ein Teil des säkularen Wachstums der Staatsausgaben dem relativen Produktionsrückstand im öffentlichen Sektor zuzuschreiben.

31) So beispielsweise Fabricant, S., a.a.O., S.223; Peacock, T. und Wiseman, J., a.a.O., S.156 sowie Andic, S. und Veverka, J., a.a.O., S.224.

32) Er wurde berechnet von Jacobs, A. und Richter, H., Die Großhandelspreise in Deutschland von 1792 bis 1934, Sonderheft des Instituts für Konjunkturforschung, Nr. 37, Berlin 1935.

33) Vgl. Hoffmann, W.G. und Müller, J.H., Das deutsche Volkseinkommen 1851-1957, Tübingen 1959, S.14 f.

34) Peacock, T., Wiseman, J., The Compilation of Statistics, Aufsatz in dem vom Institut International des Finances Publiques herausgegebenen Sammelband, a.a.O., S.275. Beide Verfasser sehen als befriedigende Lösung nur die Verwendung zweier Indices an. Ein erster hätte die Käufe von Gütern und Diensten des Staates auszudrücken, ein zweiter die Kaufkraft derjenigen, die staatliche Transferzahlungen erhalten.

es sich nicht um zwei voneinander unabhängige Variable handelt. Einerseits sind im Sozialprodukt - ob als Brutto- oder Nettowert - die Käufe von Gütern und Diensten der öffentlichen Hand eingeschlossen, andererseits bilden die Transferzahlungen zwar einen Teil des öffentlichen Haushalts, werden jedoch im Volkseinkommen nicht erfaßt³⁵⁾.

Zuletzt bedarf noch der **S t r u k t u r b e g r i f f** einer näheren Erläuterung im Rahmen unserer Problemstellung. Ein so komplexes Gebilde, wie es kommunale Ausgaben nun einmal sind, läßt sich wegen der Vielfältigkeit seiner Strukturelemente nach verschiedenen Gesichtspunkten erfassen, unterteilen und ordnen. Die Wahl des Erkenntniszieles bringt es mit sich, daß statistische Praxis und wissenschaftliche Forschung entweder den verwaltungsrechtlichen, finanzierungstechnischen, funktionalen oder einkommenstheoretischen Aspekt in den Vordergrund rücken³⁶⁾.

Im vergangenen Jahrhundert waren häufig institutionelle Fragen einer zweckmäßigen Verwaltungsorganisation zu entscheiden. Statistische Erhebungen der Gemeindefinanzen wurden lediglich geplant und durchgeführt, um Unterlagen für eine Neuverteilung der Befugnisse von staatlichen und

-
- 35) Die Vor- und Nachteile eines Bezuges der öffentlichen Ausgaben auf das Sozialprodukt sind im einzelnen von Peacock und Wiseman in dem genannten Aufsatz diskutiert worden. Wir können hier nur auf die grundsätzliche Problematik hinweisen. Vgl. im übrigen auch Recktenwald, H.C., Schriften, a.a.O., S.206, der ebenfalls zu der Feststellung kommt, daß es bis heute "noch keinen allen Zwecken auf ideale Weise genügenden Maßstab" gibt.
- 36) Auf die Vielfalt der Gliederungspunkte können wir im einzelnen nicht eingehen. Ergänzend zu den später angeführten Unterscheidungen wollen wir hier noch die Aufteilung in Natural- und Geldbedarf, sowie diejenige in eigentlichen Verwaltungsaufwand und Betriebsaufwand erwähnen. Die Gemeindeordnung für das Großherzogtum Hessen vom 30.Juni 1821 (Großh.Hess.Reg.Bl.Nr. 29, Art. 76) schrieb eine Klassifizierung der Gemeindeausgaben nach dem Vorteil vor, welche sie dem Einzelnen gewähren. Ähnlich auch Lohmann, W. - Die besonderen direkten Gemeindesteuern in Preußen, Jena 1913 -, der die Ausgaben nach einem Steuerverteilungsplan zu unterscheiden versuchte (S.19).

kommunalen Körperschaften bereitzustellen. Zwangsläufig ergab sich unter diesem Gesichtspunkt eine Aufteilung des kommunalen Wirkungskreises in obligatorische und fakultative³⁷⁾ sowie in eigene und übertragene Aufgaben³⁸⁾. Eine solche Untergliederung werden wir, da sie einem anderen Fragenkreis angehört, nicht vornehmen. Auch die aus der Epoche der klassisch-liberalen Finanzpolitik stammende Einteilung in Ordinarium und Extraordinarium bleibt, abgesehen von gelegentlichen Hinweisen auf den außerordentlichen Charakter bestimmter Aufwendungen, unbeachtet³⁹⁾.

Uns geht es im Rahmen der Strukturbetrachtung um die Zurückführung der Mannigfaltigkeit der Erscheinungen des kommunalen Lebens auf ihre typische und gemeinsame Gestalt in funktionaler Hinsicht, das heißt, um die Erfassung der großen Leistungsgebiete kommunaler Tätigkeit: Allgemeine Verwaltung, Bildungs-, Sozial- und Gesundheits-, Verkehrswesen, Gewerbliche Anlagen und Schuldendienst.

Eine Aufteilung nach einkommenstheoretischen Gesichtspunkten in kommunale Konsum-, Investitions- und Transferausgaben, mithin eine Beschreibung der Stellung der kommunalen

-
- 37) Eine Unterscheidung, die, wie Most, O., Gemeindefinanzstatistik, a.a.O., S.159, zu Recht meint, "in praxi ... geradezu unmöglich ist". Auf vielen Sektoren (Schulwesen!) sind vornehmlich die städtischen Verwaltungen über das geforderte Mindestmaß an Aufgabenerfüllung weit hinausgegangen.
- 38) Gleichfalls in der Wissenschaft waren diese Unterteilungen vorherrschend. Vgl. u.a. Eheberg, K.Th.v., Finanzwissenschaft, 4.Aufl., Leipzig 1895, S.380 und Roscher, W., System der Finanzwissenschaft, 5.Aufl., 2.Hbd., Stuttgart 1901, S.418.
- 39) Sowohl in der Wissenschaft (über die verschiedenen Lehrmeinungen vgl. Heckel, M.v., Das Budget, Leipzig 1898, S.39 ff.) als auch in der Verwaltungspraxis (vgl. Dunker, E.v., Der Gemeindehaushalt der Großstädte Preußens, Diss. Erlangen 1906, S.9 ff.) wurde die Zuordnung gewisser Aufwendungen sehr unterschiedlich beurteilt, was dazu führte, daß von einer Unterscheidung zwischen ordentlichen und außerordentlichen Ausgaben in der Reichsfinanzstatistik (vgl. Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches, Nr.10, Einführung S.27) überhaupt abgesehen wurde.

Ausgaben im Prozeß der Einkommensbildung und Einkommensverwendung oder, allgemeiner, eine Deskription ihrer Position im volkswirtschaftlichen Kreislauf, läßt sich bis zum Ersten Weltkrieg nicht durchführen, da wir uns an die Gliederungsprinzipien der offiziellen statistischen Erhebungen halten müssen. Die Statistik des vorigen Jahrhunderts hatte nicht den Ansprüchen einer Finanzwissenschaft zu genügen, die mit der Einbeziehung der öffentlichen Haushalte in das Gesamtgefüge der Volkswirtschaft immer stärker an einer Klarstellung der Wechselwirkung zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft interessiert ist⁴⁰⁾. Der bezüglich der Entwicklung von Reichs- und Länderausgaben gangbare Weg, durch Rückgriff auf die einzelnen Etats eine näherungsweise Errechnung der Konsum-, Investitions- und Transferausgaben vorzunehmen, läßt sich für die unübersehbare Zahl kommunaler Körperschaften nicht einschlagen⁴¹⁾. Wir können lediglich eine funktionale Detaillierung der kommunalen Betätigung vornehmen. Wie später noch im einzelnen darzulegen ist, muß selbst eine solche Aufschlüsselung teilweise unbefriedigend bleiben, da die voneinander abweichenden Gliederungsprinzipien der einzelnen Erhebungen eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse mehr oder weniger beeinträchtigen.

40) Die notwendige enge Beziehung zwischen Budgetfunktion und Gliederungssystem - im 19. Jahrhundert insofern vorhanden, als die Vollzugs- und Kontrollfunktion der Haushaltsrechnung allein entscheidend war - ist heute angesichts der grundlegend gewandelten Stellung der öffentlichen Haushalte im volkswirtschaftlichen Organismus nicht mehr gegeben, da die nach wie vor bestehende Ausrichtung der Etatgliederung an den Forderungen der Verwaltungspraxis und den Vorschriften des Budgetrechts es nicht erlaubt, den Funktionalzusammenhang zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft genau zu durchleuchten und praktisch auszuwerten. Über die deshalb bestehenden Bestrebungen zur Reform der Haushaltsgestaltung vgl. die Literaturangaben bei Recktenwald, H.C., Entwicklungen, a.a.O., S.297. Ferner: Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd.12, Berlin 1962, und Budget Structure and Classification of Government Accounts, United Nations publication, sales number 1952, XVI,3.

41) Über die Möglichkeit einer Repräsentativerhebung siehe Seite 22 f.

Soviel sei zur Aufgabe, zu dem eingeschlagenen Weg und zu einer Eingrenzung unseres Themas gesagt!

IV. Das Quellenmaterial

Was nun das Material angeht, auf das wir uns stützen können, so müssen wir unsere bisherigen Bemerkungen dazu im folgenden näher begründen und ergänzen.

Es wurde bereits erwähnt, daß von den statistischen Unterlagen her eine Analyse der kommunalen Ausgabenentwicklung von 1850 bis zur Gegenwart in zwei deutlich abgrenzbare Zeiträume zerfällt - in die Zeit vor und in die Zeit nach 1913. Einer Beschreibung der Gemeindeausgaben, sowohl in bezug auf deren Umfang, wie deren funktionale Gliederung, stellen sich für die vergangenen Dezennien keine wesentlichen Hindernisse in den Weg. Seit 1913 wurden die gesamten öffentlichen Ausgaben - mit Ausnahme der Kriegsjahre - vom Statistischen Reichs- und Bundesamt zentral erfaßt und publiziert. Vor diesem Zeitpunkt wurden dagegen nur hin und wieder in einzelnen Bundesstaaten statistische Aufnahmen der Kommunalfinanzen angeordnet, wobei dem grundsätzlichen Mangel an empirischem Material ein solcher an vergleichbaren und auswertbaren Unterlagen zur Seite tritt. An eine Erweiterung der Untersuchung auf die erste Hälfte des vorigen Jahrhunderts ist in keinem Fall zu denken⁴²⁾, blieben doch sogar die technisch leichter zu erfassenden Spezialgebiete der Kommunalsteuern und Gemeindeschulden unbearbeitet⁴³⁾. Insofern ist es auch nicht möglich, von der Einnahmeseite her gewisse Hinweise über den Umfang der Aufwendungen zu gewinnen. Selbst noch im Jahre 1870 konnte Emminghaus⁴⁴⁾ sagen, daß in Preußen "Erhebungen über den ... Haushalt der Gemeinden nach den einzelnen

42) Soweit für diese Epoche Angaben vorliegen, werden wir sie natürlich anführen.

43) Vgl. Gneist, R.v., Die preußische Finanzreform zur Regulierung der Gemeindesteuern, Berlin 1881, S.23.

44) Emminghaus, A., Das Armenwesen und die Armengesetzgebung in europäischen Staaten, Berlin 1870, S.56.

Zwecken, welchen er dient, überhaupt noch nie veranlaßt" wurden. In der Folgezeit ermittelten zwar die statistischen Landesämter - wenn auch unzureichend und bruchstückhaft - die kommunalen Finanzen, jedoch stellt sich hier sofort die Frage nach der Vergleichbarkeit der vorliegenden Resultate.

Die in mancher Hinsicht mangelhafte Übereinstimmung der Erhebungsvorschriften wurde in der Regel als ein unüberwindbares Hindernis angesehen⁴⁵⁾, das einer Sichtung und Auswertung des Quellenmaterials entgegensteht⁴⁶⁾.

Wir ignorieren keinesfalls die häufig angemeldeten Bedenken, die sicherlich angebracht sind gegenüber dem Versuch, Erhebungen zu einem langfristigen Entwicklungsbild zu verbinden, deren Motiv der Verwaltungszweck und nicht der intertemporale Vergleich gewesen ist⁴⁷⁾.

- 45) Hinzu kommt heute, daß wertvolle Unterlagen im Zweiten Weltkrieg vernichtet worden sind.
- 46) Eine ausgezeichnete Zusammenfassung der Grundlagen, Schwierigkeiten und Veröffentlichungen der kommunalen Finanzstatistik vor dem Ersten Weltkrieg findet sich außer in dem schon wiederholt zitierten Werk von O. Most in den Abhandlungen von Zahn, F., Die Finanzstatistik in der Theorie und Die Finanzstatistik in der Praxis, in: Allgemeines Statistisches Archiv, Bd.14 (1923/24), S.281-359 und Bd.15 (1925), S.181-224.
- 47) Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß nicht der Gedanke einer zwischenzeitlichen, sondern der einer internationalen Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushaltswirtschaft die Forderung nach Erfassung der kommunalen Finanzen in ihrer Gesamtheit überhaupt aufkommen ließ. Der Internationale Statistische Kongreß empfahl schon auf seiner dritten Sitzungsperiode 1857 zum Zweck einer vergleichenden internationalen Finanzstatistik eine Berücksichtigung der kommunalen Finanzen (vgl. Riecke, K.V.v., Die Internationale Finanzstatistik, ihre Ziele und Grenzen, Stuttgart 1876, S.13). Er ging dabei von der richtigen Erkenntnis aus, daß ein zwischenstaatlicher Vergleich nur dann von Aussagewert sein kann, wenn der unterschiedliche Verwaltungsaufbau der zu vergleichenden Länder durch die Erstellung eines öffentlichen Gesamtbudgets überbrückt wird. (Vgl. Colm, G., Die methodischen Grundlagen der international-vergleichenden Finanzstatistik, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 22.Bd. (1925), S.224.) Gegen dieses Prinzip ist vor dem Ersten Weltkrieg wiederholt verstoßen worden. Vgl. u.a. Huhn, Th., Finanzwissenschaft, Leipzig 1863, S.49 und Heckel, M.v., Beiträge zur vergleichenden Finanzstatistik europäischer Großstaaten im Jahre 1898, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 74.Bd.(1900), S.34.

Bei aller Skepsis einer langfristigen Analyse gegenüber sollte man aber berücksichtigen, daß gerade der vielfältigen Einwände wegen niemals wirklich ernsthaft versucht wurde, mit Hilfe des vorhandenen Materials über die reine Spekulation hinaus zu einem fundierteren Bild zu gelangen. Dabei bleiben wir uns durchaus der Vorbehalte bewußt. Soweit es möglich ist, machen wir die vorgefundenen Angaben vergleichbar. Mit der Vervollkommnung der finanzstatistischen Erhebungstechnik erreichen die Resultate natürlicherweise einen immer höheren Grad an Zuverlässigkeit.

Außer auf mehr oder weniger allgemeine und amtliche Ermittlungen, die statistische Landesämter und einzelne Ministerien vornahmen, stützen wir uns auf Primärmaterial: auf Haushaltsrechnungen, Verwaltungsberichte, Gesetze und Verordnungen. Gleichwohl ist ein solcher Rückgriff nur in sehr begrenztem Ausmaße möglich und kann uns lediglich bezüglich der höheren Kommunalverbände weiterhelfen. Im allgemeinen sind wir angesichts des Mangels an statistischen Unterlagen zu mühsamem Sammeln, Einordnen und Verbinden aller Hinweise gezwungen, die unser Thema betreffen. Manche Angaben finden dabei ihre Berechtigung nur insofern, als sie hilfsweise Einblick in gewisse Zustände des Gemeindelebens gewähren und so das Vorhergesagte ergänzen oder bestätigen. Der Entwurf eines kommunalen Gesamtbudgets ist für die einzelnen Länder nur in sehr unterschiedlichem Maße möglich.

Hier könnte natürlich mit einer gewissen Berechtigung die Frage aufgeworfen werden, ob nicht die im folgenden kurz angedeutete Methode unser Problem erfolgreicher gelöst hätte.

Müssen wir unbedingt die Summenzahlen und die differierenden Gliederungsprinzipien statistischer Erhebungen übernehmen? Können wir uns nicht vielmehr auf das Urmaterial, nämlich die kommunalen Haushaltsrechnungen, konzentrieren und damit allen Einwänden entgegen? Liegt nicht zudem schon eine wahre Flut von Einzeluntersuchungen vor, die lediglich einer Auswertung bedarf?⁴⁸⁾

48) Vgl. Most, O., Gemeindefinanzstatistik, a.a.O., Anm. S.26.

Vorweg sei gesagt, daß wir die Beschreibungen der finanziellen Entwicklung einzelner städtischer oder ländlicher Gemeinwesen insofern heranziehen, als 1. deren Ergebnisse - und hier kommen nur die Budgetsummen in Betracht - mit den von Zeit zu Zeit durchgeführten amtlichen Erhebungen vergleichbar und 2. die jeweiligen Abweichungen so gering sind, daß sie sich in das erarbeitete Gesamtbild einfügen lassen. Einer weitergehenden Auswertung stellen sich indes die gleichen Schwierigkeiten in Form variierender Erhebungskriterien entgegen, die wir schon bei den gesamtstaatlichen Erhebungen verschiedener Jahre erwähnten. Jede Einzelanalyse stellt eine in sich geschlossene Arbeit dar, die im Grunde keinen Vergleich mit einer anderen zuläßt⁴⁹⁾. Umfassendere Bearbeitungen für eine Anzahl von Kommunen unter einheitlichen Gliederungsgesichtspunkten sind nicht nur selten, sondern beschränken sich auch fast ausschließlich auf die städtische Budgetentwicklung. Wir müßten schon unabhängig von jeder Vorarbeit auf die Haushaltsrechnungen einzelner Kommunen zurückgreifen und diese bis in die letzten Einzelheiten auflösen, um jeden Finanzvorfall in eine für alle Gemeinden einheitliche Gliederung einzuordnen. Ein solches Verfahren würde eine Fülle von Hypothesen⁵⁰⁾ notwendig machen. Letztlich hätte es gleich starken Beden-

49) Da für die Aufstellung der Etats und Rechnungen gleiche Formulare nicht vorgeschrieben waren und die Grundsätze, nach denen Verwaltungsberichte aufgestellt werden sollten, nicht nur in den verschiedenen Gemeinden, sondern auch innerhalb derselben Gemeinde in den verschiedenen Jahren häufig erheblich voneinander abwichen, konnten sich die Monographien lediglich um eine zwischenzeitliche Vergleichbarkeit bemühen, ohne damit den interlokalen Vergleich wesentlich zu fördern.

50) Selbst wenn wir einmal unterstellen, daß in den Landgemeinden (1880 lebten in Preußen von acht Einwohnern noch fünf auf dem Lande) entsprechende Haushaltsrechnungen vorhanden waren und noch vorhanden sind, so dürfte sehr umstritten sein, wie viele und welche Gemeinden bei der enormen Unterschiedlichkeit der Ausgabensituation im späten 19. Jahrhundert nicht nur regional, sondern auch größenklassenmäßig als repräsentativ für ein Deutsches Reich in den Grenzen von 1913 gelten könnten.

ken zu begegnen, ganz abgesehen davon, daß es sich im Rahmen einer solchen Arbeit als technisch undurchführbar erweisen müßte.

V. Die kommunalen Ausgaben als Objekt der Wissenschaft

Welchen Grad an Aufmerksamkeit hat nun die Wissenschaft angesichts der geschilderten Misere des statistischen Materials dem kommunalen Ausgabewesen geschenkt?

"So bedeutend an Zahl wie an Inhalt die wissenschaftlichen Werke sind, welche den Haushalt und die Finanzen des Staates zum Gegenstand haben, so gering ist die Anzahl und der Umfang der Abhandlungen über das Finanzwesen der Gemeinden."⁵¹⁾ Diese Feststellung wurde zwar schon 1884 getroffen, sie büßte aber bis zum Ersten Weltkrieg nichts von ihrem Wahrheitsgehalt ein⁵²⁾. Dabei kann der wiederholt angeführte Mangel an zureichenden statistischen Erfassungen die ungenügende finanzwissenschaftliche Behandlung nur zum Teil erklären⁵³⁾, denn umgekehrt waren auch die Anregungen der Wissenschaft für die Arbeit der Finanzstatistiker ziemlich dürftig⁵⁴⁾.

Die Finanzwissenschaft der absolutistischen Zeit behandelte ausschließlich die Staatsfinanzwirtschaft⁵⁵⁾, und in der

- 51) Tzschoppe, M.v. in der Ztschr.d.Preuß.stat.Büros, 24.Jg. (1884), S.203.
- 52) Vgl. Reitzenstein, F. Frhr.v., Kommunales Finanzwesen, in: Handbuch der Politischen Ökonomie, 4.Aufl., 3.Bd. 2.Hbd., Tübingen 1898, S.2.
- 53) Uneingeschränkt bleibt dabei gültig, daß die "statistische Erfassung nur der staatlichen Ausgaben ... ungleich besser (war) als die der gemeindlichen". Terhalle, F., Artikel "Ausgaben, öffentliche", in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd.1, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956, S.442.
- 54) Vgl. Zahn, F., Finanzwissenschaft und Statistik, in: Festgabe für G.v.Schanz, Bd.1, Tübingen 1928, S.56.
- 55) Vgl. beispielsweise Sonnenfels, J.v., Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanzwissenschaft, 3.Aufl., Teil 1, o.A.d.O. 1777.

praktisch-politischen Diskussion der Kameralisten des frühen 19. Jahrhunderts wurden die kommunalen Bedürfnisse auch nur vereinzelt erwähnt⁵⁶⁾. Als jedoch in der stürmischen Entwicklung nach der Gründung des Reiches im Jahre 1871 die kommunalen Ausgaben schneller anzuwachsen schienen als die Staatsausgaben und die kommunalen Finanzwirtschaften in ihrer Gesamtheit den staatlichen an Bedeutung bald kaum mehr nachstanden, konnte diese Tatsache nicht ohne Einfluß auf die literarische "Produktion" bleiben. Der Durchbruch schien geglückt, die Kluft zwischen der finanzwirtschaftlichen Wirklichkeit und ihrer wissenschaftlichen Interpretation schien sich zu schließen, als die Staatsfinanzwissenschaft von den deutschen Finanzklassikern zu einer Wissenschaft aller öffentlichen Körperschaften ausgebaut wurde⁵⁷⁾. Vornehmlich in den Werken Lorenz von Steins und Adolph Wagners erfuhr das Finanzwesen der Gemeinden und Gemeindeverbände, das bis dahin in "der Wissenschaft fast ganz unbeachtet geblieben"⁵⁸⁾ oder als "immanenter Teil des Staatsfinanzwesens aufgefaßt worden war"⁵⁹⁾, eine erste Würdigung⁶⁰⁾. So

- 56) Vgl. Jakob, L.H.v., Die Staatsfinanzwissenschaft, Bd.2, Halle 1821, S.708 u. 852; Fulda, F.C., Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 1827, S.19; Malchus, C.A. Frhr.v., Handbuch der Finanzwissenschaft und Finanzverwaltung, 2.Teil, Stuttgart, Tübingen 1830, S.41. Rau, K.H. sprach erst in der zweiten Auflage seiner "Grundsätze der Finanzwissenschaft" (Heidelberg 1843, S.50) von Gemeindebedürfnissen.
- 57) "Mehr und mehr muß die Finanzwissenschaft ... sich zur Lehre von der Finanzwirtschaft aller einen großen Organismus bildenden Zwangsgemeinwirtschaften erweitern", hatte A.Wagner in seiner "Finanzwissenschaft" 2.Aufl., Teil 1, Leipzig, Heidelberg 1877, S.18 gefordert.
- 58) Stein, L.v., Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Leipzig 1860, S.85.
- 59) Derselbe, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 5.Aufl., Teil 1, Leipzig 1885, S.55. Als ursächlich für diese Auffassung sieht er dabei die Entwicklung des Staatslebens an. "Namentlich im 18.Jahrhundert entstand mit der absolutistischen Monarchie der Gedanke, daß eigentlich nur der souveräne Staat ein Finanzwesen habe" (S.54).
- 60) Wobei die Behandlung der kommunalen Finanzwirtschaft in den einzelnen Auflagen ihrer Werke zunehmend vertieft wurde. In der von A.Wagner verfaßten sechsten

....

richtete Adolph Wagner den Blick nicht zuletzt auf das Wachstum der Kommunalbudgets⁶¹⁾, als er die relative Zunahme der gesamten zwangsgemeinwirtschaftlichen Tätigkeit⁶²⁾ behauptete. Seine Prognose jedoch, daß "eine größere Berücksichtigung der kommunalen Finanzen nur eine Frage der Zeit sei"⁶³⁾, erfüllte sich in der Folgezeit insofern nur teilweise, als zwar das gemeindliche Steuerwesen stärker beachtet wurde, die Beschäftigung mit dem kommunalen Ausgabewesen aber bei weitem nicht seiner tatsächlichen Bedeutung entsprach⁶⁴⁾. Erstmals vermittelten die von der sogenannten historischen Schule angeregten Forschungen einen Einblick in die finanzielle Entwicklung der Kommunen. Sie beschränkten sich indes allein auf monographische Untersuchungen.

... Auflage des Lehrbuchs der Finanzwissenschaft von K.H. Rau, 1.AbtI., Leipzig, Heidelberg 1872, ist die Finanzwissenschaft noch definiert als die Wissenschaft von der "besten Befriedigungsweise der Staatsbedürfnisse durch sachliche Güter" (S.6) und die Behandlung der kommunalen Finanzen "trotz der immer größeren Wichtigkeit der Frage der Provinzial-, Kreis- und Gemeindefinanzen" (S.53, Anm. a) auf eine allgemeine Orientierung beschränkt.

61) In seinem Werk "Allgemeine oder theoretische Volkswirtschaftslehre", Teil 1, Leipzig, Heidelberg 1876 führt er vergleichende Angaben über die Höhe der Lokalabgaben in Preußen an und trifft die erste Aussage überhaupt bezüglich des Wachstums der Kommunalbudgets, indem er schreibt: "Die Steigerung des Kommunalbudgets und die Kommunalsteuern, welche in einem großen Teile Deutschlands noch bedeutender sein möchte als diejenige der Staatsbudgets und Steuern, belegt dies wiederum finanzstatistisch" (S.261, Anm.3).

62) Eine zunehmende Staatstätigkeit im Verlauf der wirtschaftlich-sozialen Entwicklung war schon vor A.Wagner im wissenschaftlichen Schrifttum angedeutet worden. Vgl. Harl, J.P., Vollständiges Handbuch der Staatswirtschaft und Finanz, 2.Aufl., Landshut 1820, § 841; Schön, J., Die Grundsätze der Finanz, Breslau 1832, S.24; Dietzel, C., Das System der Staatsanleihen im Zusammenhang der Volkswirtschaft betrachtet, Heidelberg 1855, S.78 und Umpfenbach, K., Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Teil 1, Erlangen 1859, S.24.

63) Wagner, A., Finanzwissenschaft, 2.Aufl., Teil I, Heidelberg, Leipzig 1877, S.19.

64) Vgl. Zadow, F., Der außerordentliche Finanzbedarf der Städte, Jena 1909, S.1.

Damit soll nicht gesagt werden, daß in den finanzwissenschaftlichen Lehrbüchern jegliche Hinweise über die Volumina der Gemeindebudgets fehlen. Kein Theoretiker konnte sich eigentlich enthalten, die kommunalen Ausgaben in Status und Entwicklung, wenn auch nur kurz, zu behandeln. Aber abgesehen von der schon wiederholt erwähnten Arbeit Richard von Kaufmanns⁶⁵⁾, die als einzige Beachtung verdient, werden weder Umfang noch Qualität⁶⁶⁾ aller Erörterungen der Bedeutung des kommunalen Gesamtbudgets innerhalb des öffentlichen Haushalts gerecht⁶⁷⁾. Einige Autoren führen allein das Wachstum der Gemeindesteuern als Beweis für eine Zunahme der kommunalen Ausgaben an⁶⁸⁾. Eine andere Gruppe von Publikationen beschränkt sich auf die Wiedergabe von vereinzelt, zumeist preußischen Erhebungsergebnissen, ohne eine Verknüpfung oder Interpretation der Zahlenangaben auch nur zu versuchen⁶⁹⁾.

- 65) Er konnte jedoch bei seinen Berechnungen, die sich auf die preußische Monarchie in den Jahren 1883/84 und 1900 beziehen, noch nicht die großen Erhebungen zu Anfang dieses Jahrhunderts berücksichtigen.
- 66) Für die Akribie in der Behandlung der Gemeindeausgaben sei ein bezeichnendes Beispiel angeführt. Als man es unternahm, den Anteil der deutschen Militärausgaben am öffentlichen Gesamtbudget zu beziffern und einen Vergleich zu anderen Großstaaten zu ziehen, setzte man an Stelle der wirklichen Kommunalausgaben die Kopfquoten der Landeshauptstädte ein! Vgl. Die Ausgaben für Flotte und Landheer und ihre Stellung im Haushalt der wichtigsten Großstaaten, zusammengestellt auf Veranlassung des Reichs-Marine-Amtes, Drucksachen des Reichstages 1897/98, Nr.107.
- 67) Obwohl Lorenz von Stein schon vor der eigentlichen Expansion der kommunalen Budgets darauf hingewiesen hatte, daß das Finanzwesen "zwar im einzelnen dem Ganzen gegenüber als unbedeutend erscheinen kann, daß aber die Gesamtheit des Finanzwesens aller Gemeinden einen außerordentlich wichtigen Faktor der gesamten Staatswirtschaft abgeben muß". Vgl. Stein, L.v., a.a.O., 1.Aufl. S.85.
- 68) So Cohn, G., System der Finanzwissenschaft, Stuttgart 1889, S.233. und Eheberg, Th.v., Artikel "Gemeindefinanzen" in Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3.Bd., Jena 1892, S.765.
- 69) Vgl. Reitzenstein, F. Frh.v., Das kommunale Finanzwesen, a.a.O., S.158; Schmoller, G., Grundriß der Allgemeinen Volkswirtschaftslehre, 3.Aufl., Teil 1, Leipzig 1908, S.297; Grice, W., National and Local Finance - A review

....

Da es uns in diesem Beitrag vornehmlich um die Beschreibung des kommunalen Haushalts in seiner Entwicklung geht, wollen wir die hierüber zu findenden Ansätze gesondert erwähnen. Zunächst sind dabei Aussagen anzuführen, die sich in allgemeinen Formulierungen erschöpfen, ohne auf entsprechende statistische Quellen Bezug zu nehmen⁷⁰⁾, sowie solche Hinweise, die auf unzureichenden Zahlenangaben beruhen.⁷¹⁾

... of the relations between the central and local authorities in England, France, Belgium and Prussia during the nineteenth century, London 1910; Conrad, J. - Grundriß zum Studium der politischen Ökonomie, 9. Aufl., 3. Teil "Finanzwissenschaft" (bearb. v. H. Köppe) - erwähnt als einziger Autor die preußischen Erhebungsergebnisse der Jahre 1849 und 1857 (S. 434). Unerklärlich ist jedoch, weshalb er in der 9., erweiterten und ergänzten Auflage seines Lehrbuches (1923!) die von den zuvorgenannten Autoren teilweise besprochenen Erhebungsergebnisse späterer Jahre nicht berücksichtigt, ja sogar unerwähnt läßt.

70) Zurückhaltend äußert sich noch F. Frhr. v. Reitzenstein, wenn er sagt: "Stärker, so scheint es als der Wirkungskreis des Staates, hat - wenigstens soweit die inneren Wohlfahrtsausgaben in Betracht kommen - der Wirkungskreis der Gemeinden sich ausgedehnt" (vgl. Konkurrenz, a.a.O., S. 126).

Eheberg, Th. v., a.a.O., meint schon, daß die Ausgaben der Stadtgemeinden, besonders der großen, ähnlich "wie die Staatsausgaben, zum Teil noch in viel rascherem Tempo und in großem Umfang ... gewachsen" sind (S. 382). Körte, S. - Die Selbstverwaltung, in: Deutschland unter Kaiser Wilhelm II., 1. Bd., Berlin 1914 - behauptet, daß die "Haushaltsziffern der Städte heute im allgemeinen die vier- bis fünffache Höhe derjenigen vor 25 Jahren erreicht haben" (S. 203).

Schwarz, O., a.a.O., legt sich auf eine "schätzungsweise Versiebenfachung" der öffentlichen Verwaltungsausgaben der Gemeinden in den Jahren 1891 bis 1914 fest (S. 11). Obwohl er von einer relativ noch stärkeren Vermehrung der Steuererträge spricht, gibt er hierfür nur Schätzwerte von 280 Mio. M. für 1881 und 1,6 Mrd. M. für 1914 an.

71) So zieht Roscher, W. - System der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Stuttgart 1886 - aus dem Vergleich der Ergebnisse preußischer Teilerhebungen der Jahre 1869 und 1876 nicht nur die Folgerung, daß die Gemeindeausgaben besonders während der "Gründungs- und Schwindeljahre" nach dem deutsch-französischen Krieg von 1870/71 gestiegen sind, sondern daß sie "neuerdings fast allenthalben ebenso auffällig zugenommen (haben), wie die Ausgaben des Staates" (S. 657) - eine Formulierung, die er auch in den späteren Auflagen seines Werkes unverändert beibehält.

Mehr Aufmerksamkeit muß hingegen den seltenen Versuchen geschenkt werden, die sich um eine Quantifizierung des Gemeinde-Gesamthaushalts für die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg bemühen. In diesen Abhandlungen wird die Dürftigkeit unserer positiven Kenntnisse über das kommunale Ausgabenwachstum insofern noch offensichtlicher, als die publizierten Werte mit den entsprechenden Erhebungsergebnissen teilweise nicht übereinstimmen. So ist bei v. E h e b e r g zu lesen, daß in Preußen die "Ausgaben sämtlicher Gemeinden und Gutsbezirke ... für 1876 auf 227,5, für 1883/84 auf 385 Mio.M. angegeben" werden⁷²⁾. Da eine Quellenangabe fehlt, muß angenommen werden, daß sich Eheberg bei dem Wert für 1883/84 auf die Ermittlungen Richard v.Kaufmanns⁷³⁾ bezogen und das Ergebnis für 1876 einer preußischen Erhebung des gleichen Jahres entnommen hat, die jedoch nur die Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern einschloß⁷⁴⁾. Auf die Angaben E h e b e r g s bezieht sich neuerdings G u t z l e r , der in einer allgemeinen Untersuchung über das Wagnersche Gesetz feststellt, daß "bis jetzt die gemeindlichen Ausgaben ganz außer Acht geblieben" sind⁷⁵⁾.

72) Eheberg, K.Th.v., Finanzwissenschaft, 16.u.17.Aufl., Leipzig, Erlangen 1921, S.651.

73) Vgl. Kaufmann, R.v., a.a.O., 1.Bd., S.335.

74) Vgl. Herrfurth, L., Die Einnahmen und Ausgaben, sowie der Vermögens- und Schuldenstand der preußischen Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern, 6.Erg.H. zur Ztschr.d.Kgl.Preuß.Stat.Büros, 1879. Danach betrugen die Gesamtausgaben von 157 Stadt- und 13 Landgemeinden im Jahre 1876 rund 227,4 Mio.M. (S.121). - Wie oberflächlich im übrigen die Angaben v.Ehebergs ausgewählt sind, zeigt die unkommentierte Gegenüberstellung der Bruttoaufwendungen preußischer Provinzialverbände des Jahres 1869 und der Nettoausgaben von 1901/02, wobei er die bereits 1913 in der Zeitschrift des Preußischen Statistischen Landesamtes publizierten Bruttoausgaben der Jahre 1903 und 1908 nicht erwähnt. Für die geringe Aufmerksamkeit der Wissenschaft gegenüber statistischen Erhebungen spricht auch, daß v.Eheberg von der großen preußischen Gemeindefinanzstatistik des Jahres 1911 (1920 im Heft 243 der Preußischen Statistik in einem Vergleich mit den Ergebnissen des Jahres 1883/84 veröffentlicht) in seinen Werken keine Notiz nimmt.

75) Gutzler, K., Das "Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatstätigkeit" und seine Realisierung in der öffentlichen Wirtschaft in Deutschland seit 1872, Diss. Bonn 1956, S.40.

Das einzige Zahlenbeispiel für die Steigerung des kommunalen Aufwandes, das er nennt, ist allerdings falsch zitiert. G u t z l e r stellt der Summe von 227,5 Mio.M. (1876) einen Betrag von 1425 Mio.M. (1907) gegenüber und spricht von einer Versechsfachung der preußischen Gemeindeausgaben. E h e b e r g hingegen schreibt, daß "1907 allein die (deutschen d.Verf.) Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern einen Bedarf von 1425 Mio.M. aufweisen"⁷⁶⁾.

Welche Diskrepanz in den Aussagen besteht, wird ferner deutlich, wenn T e r h a l l e ⁷⁷⁾ gleichzeitig von einem deutschen gemeindlichen Finanzbedarf in Höhe von 139,2 Mio.M für 1875/76 ⁷⁸⁾ ausgeht und diese Summe mit einem Betrag von 1,78 Mrd.M. für 1913 ⁷⁹⁾ vergleicht, um die gewaltige Steigerung kommunaler Aufwendungen zu belegen⁸⁰⁾. Gleichermaßen suspekt erscheinen Schätzungen, die sich an die Ergebnisse der bereits erwähnten Denkschrift des Reichsschatz-amtes anlehnen und ausschließlich um eine Bestimmung der kommunalen Ausgaben im Jahre 1907 bemühen; bemerkenswert ist dabei nur, daß kein Autor glaubt, die geschätzte Ziffer der Denkschrift von 3157,4 Mio.M.⁸¹⁾ übernehmen zu können⁸²⁾.

76) Eheberg, Th.v., Artikel "Gemeindefinanzen" in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4.Aufl., 4.Bd., Jena 1927, S.802.

77) Terhalle, F., Artikel "Ausgaben, öffentliche", a.a.O., S.442.

78) Dafür nennt Terhalle selbst keine Quelle. Wir konnten eine solche auch trotz intensiver Bemühungen weder in der finanzwissenschaftlichen noch in der statistischen Literatur ausfindig machen, zumal in diesem Jahr, wie schon erwähnt, keine Erhebung über den preußischen, geschweige denn über den deutschen gemeindlichen Finanzbedarf stattfand.

79) Vgl. Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches, Nr.10, S.27.

80) Die Beträge dürften allerdings kaum vergleichbar sein. Die preußische Erhebung des Jahres 1876 ermittelte allein für die Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern, die lediglich ein Achtel der Reichsbevölkerung ausmachten, "Allgemeine Deckungsmittel" in Höhe von 84,6 Mio.M. Vgl. Herrfurth, L., a.a.O., S.121.

81) Vgl. Denkschriftenband, a.a.O., S.127. In einer Anmerkung wird dabei ausdrücklich darauf hingewiesen, daß in dieser Ziffer noch starke durchlaufende Posten enthalten sind, sowie "die sehr hohen Summen der ... kommunalen Betriebsverwaltungen, deren Ausgaben ... von den Einnahmen teils gedeckt, teils überschritten werden."

Auf den Versuch von Gerloff, einen Nettowert⁸³⁾ der kommunalen Aufwendungen von der Einnahmeseite her mit 2344,08 Mio.M.⁸⁴⁾ zu bestimmen, kommen wir später noch einmal zu sprechen.

Jedenfalls dürfte aus dieser Gegenüberstellung - bei der uns an einer vollständigen Aufzählung entsprechender Veröffentlichungen gelegen war⁸⁵⁾ - nicht nur die Widerspruchlichkeit der Aussagen hinreichend klar geworden sein, sondern auch die Dringlichkeit unserer Aufgabe eine weitere Bestätigung erfahren haben⁸⁶⁾. Bevor wir uns aber dieser im

82) So kommt Eheberg, K.Th.v. - Finanzwissenschaft, 16. und 17.Aufl., a.a.O., S.652 - durch eine nicht begründbare und von ihm auch nicht erläuterte Abweichung in der Schätzung der Aufwendungen jener kommunalen Körperschaften, die von der Erhebung des Jahres 1907 nicht erfaßt worden waren, zu einem Gesamtaufwand von 3130 Mio.M., während Gerloff, W. - Der Staatshaushalt und das Finanzsystem Deutschland, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3.Bd. Tübingen 1927, S.22 - den Bruttoaufwand der Kommunen für das Jahr 1907 auf 3138,02 Mio.M. beziffert.

83) Dabei sind - soweit ersichtlich - die Ausgaben der Betriebsverwaltungen, der besonderen Kapitalfonds und derwerbenden Kapitalanlagen, insofern sie mit Hilfe von Anleihen finanziert wurden, abgesetzt.

84) Vgl. Gerloff, W., a.a.O., S.22. Da dieser Wert von Terhalle, F. - Finanzwissenschaft, Jena 1930, S.40 - übernommen wurde, stehen sich für das Jahr 1907 zwei kommunale Ausgabesummen unkommentiert gegenüber. Einmal diejenige von Terhalle, zum anderen die v.Ehebergs, der es unterläßt, darauf hinzuweisen, daß in dem Wert von 3130 Mio.M. noch in hohem Maße durchlaufende Posten enthalten sind, sondern im Gegenteil schreibt, daß dieser Betrag ein "ungefähres Bild" von der Höhe der Gesamtaufwendungen vermittele.

85) Nachzutragen bleibt noch, daß neuerdings Hansmeyer, K.H., a.a.O., die Budgetsumme der Gemeinden für das Jahr 1907 mit rund 3 Mrd.M. beziffert (S.42) und sie einem von der Reichsfinanzstatistik ermittelten reinen Finanzbedarf von 7106 Mio.M. im Jahre 1927 gegenüberstellt (S.45). Hätte er stattdessen zum Vergleich den von der Reichsstatistik angegebenen Wert von 2786 Mio.M. für das Jahr 1913/14 (vgl. Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches, Nr.10, S.24) herangezogen, so würde sich sofort die Ausgabesumme des Jahres 1907 als nicht vergleichbar mit der des Jahres 1927 erwiesen haben.

86) Da wir die Untersuchung von Andic und Veverka im ersten Kapitel des dritten Teiles dieser Arbeit ausführlich besprechen, bleibt sie an dieser Stelle außer acht.

einzelnen zuwenden, wollen wir in einem besonderen Kapitel den Bogen weiter spannen und fragen, inwieweit der Inhalt der kommunalen Verwaltung im 19. Jahrhundert "ein Ergebnis der geschichtlichen Entwicklung"⁸⁷⁾ gewesen ist. Wir werten dabei die zahlreichen, auf Grund vorhandener Archivmaterialien angefertigten Monographien aus, müssen uns jedoch auf die allgemeinen Entwicklungslinien der städtischen Budgets beschränken.

Zweites Kapitel: DIE HISTORISCHEN ÄNDERUNGEN IM
STÄDTISCHEN AUFGABENKREIS BIS ZUM
BEGINN DES UNTERSUCHUNGSZEITRAUMES
- Ein Überblick -

I. Der Städtehaushalt im späten Mittelalter

Hinsichtlich der Ausgabenentwicklung ergibt sich nach dem Studium einer Vielzahl von Arbeiten⁸⁸⁾, daß von einem allgemeinen Trend in Richtung eines stetig wachsenden Ausgabevolumens der Stadtgemeinden nicht gesprochen werden kann. Vielmehr sind große Schwankungen charakteristisch⁸⁹⁾, deren Ursache in den zeitweise hohen außerordentlichen Aufwendungen - hauptsächlich für Bauten, Kriegszüge und Kontribu-

87) Wilden, J., Die Kommunalverwaltung Preußens, Düsseldorf 1910, S.2.

88) Eine Übersicht entsprechender Veröffentlichungen findet sich u.a. bei Stieda, W., Städtische Finanzen im Mittelalter, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 72.Bd. (1899), S.49. Dort ebenfalls (S.5 f.) eine Beschreibung der Technik und Organisation städtischer Haushaltswirtschaft im Mittelalter. Vgl. ferner Schönberg, L., Die Technik des Finanzhaushalts der deutschen Städte im Mittelalter, Stuttgart, Berlin 1910. Jessen, J. - Deutsche Finanzwirtschaft einschließlich Übersicht über die Geschichte der deutschen Finanzwirtschaft, Hamburg 1937 - meint hingegen, daß es an einer Haushaltsrechnung der Städte im Mittelalter gefehlt habe (S.204).

89) Vgl. auch Eheberg, K.Th.v., Artikel "Geschichte der Finanzen", in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4.Aufl., 4.Bd., Jena 1927, S.24.

tionen - lag. Die von einigen Autoren erwähnte Korrelation zwischen städtischen Ausgaben und wirtschaftlichem Wohlstand ließe sich in einer detaillierteren Abhandlung insbesondere an der allgemeinen Zunahme der Budgets vor dem Dreißigjährigen Krieg beobachten.

Präziser als die Entwicklung der Gesamtausgaben kann die Zusammensetzung der Budgets beschrieben werden. Die weitgehend autonome Stellung der Städte - hervorgerufen durch einen Mangel an Zentralgewalt⁹⁰⁾ - erlaubte und erforderte, daß sich ihre Tätigkeit auf alle Gebiete erstreckte⁹¹⁾.

So wurde infolge des staatlichen Charakters der mittelalterlichen Stadt ein wesentlicher Teil der öffentlichen Mittel für die Sicherung der Gemeinschaft nach außen (beispielsweise Unterhaltung von Söldnern und Bau von Befestigungen) und für ihre politischen Beziehungen (wie Diplomatische Vertretungen und Kontributionen) aufgewendet.

Neben dieser äußeren Sicherheit der Gemeinschaft sahen es die städtischen Verwaltungen als ihre Aufgabe an, in starkem Maße lenkend und leitend in das Wirtschaftsleben einzugreifen; lenkend insofern, als sie ein umfangreiches Wirtschaftsrecht schufen und die innere Ordnung unter anderem durch Bau- und Feuerpolizei, durch Schiedsgerichte, Handels- und Gewerbepolizei aufrecht zu erhalten suchten⁹²⁾,

90) Vgl. Bechtel, H., Wirtschaftsgeschichte Deutschlands, 2.Aufl., Bd.1, München 1951, S.248; Kaufmann, R.v., a.a.O., Bd.1, S.32 und Eblen, J., Gemeindefinanzen in Baiern, München 1903, S.25.

91) Darin verwandte Züge zu der modernen Entwicklung beziehungsweise zum Wesen des späteren Staates zu sehen (vgl. Kaufmann, R.v., a.a.O., Bd.1, S.34; Eheberg, K.Th.v., Artikel "Gemeindefinanzen", a.a.O., S.785 und Lotz, W., Finanzwissenschaft, 2.Aufl., Tübingen 1931, S.32) ist jedoch nur solange zulässig, wie man im Auge behält, daß das Maß der anerkannten öffentlichen Bedürfnisse, auf das sich der umfassende Charakter bezog, nach damaliger Lebensauffassung ein anderes war als in späterer Zeit. Vgl. Schmoller, G., Preußische Verfassungs-, Verwaltungs- und Finanzgeschichte, Berlin 1921, S.145, Reitzenstein, F. Frhr.v., Konkurrenz, a.a.O., S.138.

92) Vgl. Meyer, Ch., Die Anfänge der deutschen Gewerbeverfassung, in: Preußische Jahrbücher, Bd.42, Berlin 1878, S.16 f.

und leitend insoweit, als sie Kaufhäuser und Marktbuden, Fleisch- und Brotbänke, Lager- und Schlachthäuser unterhielten und eigene gewerbliche Betriebe errichteten. Aus alledem wird deutlich, daß die soziale Gestaltung des Wirtschaftslebens als wichtige Aufgabe der städtischen Behörden angesehen wurde. Ein Wohlfahrtswesen moderner Prägung war dagegen den mittelalterlichen Stadtstaaten fremd. Für die Armen sorgten neben der Familie vorwiegend die Kirche und spezielle Stiftungen. Zudem war es Pflicht der Gilden und Zünfte, kranke und brotlose Genossen zu unterstützen⁹³⁾. Aus diesen fürsorgerischen Einrichtungen der Stände entwickelten sich im Laufe des Mittelalters die Anfänge einer gemeindlichen Armenpflege⁹⁴⁾. Beispielsweise stellte die Stadt Frankfurt am Main im Jahre 1453 einen Gemeindepfleger an, während die erste Armenordnung Deutschlands 1522 in Augsburg erlassen wurde. Eine kaiserliche Reichspolizeiverordnung aus dem Jahre 1530 verpflichtete die Gemeinden allgemein zur Fürsorge für ihre Armen⁹⁵⁾. Allerdings versuchten die Gemeinden meistens, sich dieser Aufgabe zu entziehen, indem sie den Bedürftigen den Aufenthalt verweigerten.

Auch auf dem Schulsektor sind bescheidene Anfänge einer kommunalen Initiative zu beobachten. An die Seite der Kloster-, Dom- und Stiftsschulen traten vereinzelt städtische Institute⁹⁶⁾.

Zusammenfassend können wir sagen, daß diejenigen Aufwandspositionen, welche in den modernen städtischen Etats mit den höchsten Ziffern auftreten - öffentliche Wohlfahrtspflege und Unterrichtswesen - im späten Mittelalter nur

93) Vgl. Brentano, L., Die Arbeiterversicherung gemäß der heutigen Wirtschaftsordnung, Leipzig 1879, S.33.

94) Vgl. Jeserich, K., Die deutsche Gemeinde, a.a.O., S.256.

95) Vgl. Varges, W., Die Wohlfahrtspflege in den deutschen Städten des Mittelalters, in: Preußische Jahrbücher, Bd.81, Berlin 1895, S.251.

96) Vgl. Paulsen, F., Das deutsche Bildungswesen in seiner geschichtlichen Entwicklung, Leipzig 1906, S.85.

sporadisch in den städtischen Budgets zu finden waren⁹⁷⁾. Soweit diese Aufgaben nach damaliger Lebensauffassung überhaupt gestellt wurden, fanden sie "zum größten Teil in der vielfach unvermittelt nebeneinander sich vollziehenden Tätigkeit von Individuen, Stiftungen und Genossenschaften ihre Erfüllung"⁹⁸⁾.

In der Reihenfolge ihrer Bedeutung gaben drei Positionen: Schuldendienst, Verwaltungskosten und Bauausgaben dem Haushalt der mittelalterlichen Stadt sein charakteristisches Gepräge⁹⁹⁾.

II. Der Aufgabenkreis der städtischen Verwaltungen in absolutistischer Zeit

Ein erster tiefgreifender Strukturwandel im städtischen Aufgabenkreis¹⁰⁰⁾ vollzog sich in absolutistischer Zeit¹⁰¹⁾.

97) Vgl. Steimle, Th., Leitfaden der Kommunalwissenschaft und Kommunalpraxis, Berlin 1937, S.22; Stieda, W., a.a.O.; S.15, Meyer, Ch., Der Haushalt einer deutschen Stadt im Mittelalter, in: Vierteljahresschrift für Social- und Wirtschaftsgeschichte, Bd.1, Leipzig 1903, S.568 f. Die Stadt Freiburg i.Br. bildet mit 7 v.H. der Gesamtausgaben für die Wohlfahrtspflege (Unterrichtswesen, Medizinalwesen, Armenpflege) schon eine Ausnahme. Vgl. Auer, H.v., Das Finanzwesen der Stadt Freiburg i.Br. von 1648-1806, 1.Teil, Karlsruhe 1910, S.93.

98) Reitzenstein, F. Frhr.v., Konkurrenz, a.a.O., S.138.

99) Neben den bislang erwähnten Veröffentlichungen sind zu nennen Horn, W., Erfurst Stadtverfassung und Stadtwirtschaft, Jena 1904, S.11; Sunder, F., Das Finanzwesen der Stadt Osnabrück von 1648-1900, Jena 1904; Mayer, T., Städtische Finanzwirtschaft in Deutschland, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 1.Bd., Tübingen 1926, S.236; Becker, E., Gemeindliche Selbstverwaltung, Teil 1, Berlin 1941, S.96 f.; Metzen, J., Die Finanzverwaltung der Stadt Limburg a.L. 1706-1803, Limburg 1907, S.25. Allein die Ausgaben für den Schuldendienst betrugen beispielsweise im Jahre 1610 in Frankfurt am Main 46 v.H. der Jahresrechnung. Vgl. Mauersberg, H., Wirtschafts- und Sozialgeschichte zentraleuropäischer Städte in neuerer Zeit, Göttingen 1960, S.455.

100) Vgl. dazu Reitzenstein, F. Frhr.v., Konkurrenz, a.a.O., S.127 ff.

101) Von diesem Wandel ein allgemeines Bild zu gewinnen, ist insofern schwierig, als "das Städtewesen des absoluten Fürstenstaates noch wenig durchforscht" ist.

Hatte das späte Mittelalter noch eine große Zahl von Städten im Vollbesitz ihrer inneren und äußeren Stärke gesehen, so brachte das 17. Jahrhundert endgültig das Ende des ehemals kraftvollen Städtewesens. Das Erstarken des absoluten Fürstentums, gewisse Entartungserscheinungen innerhalb der städtischen Verwaltungen¹⁰²⁾ und die Zerrüttung ihrer Finanzwirtschaft durch die Wirrnisse des Dreißigjährigen Krieges trugen dazu bei, daß die autonome Stellung der Städte "mehr und mehr zu Gunsten der territorialen Gewalten beseitigt"¹⁰³⁾ wurde. Diese allmähliche Verlagerung im politischen Kräfteverhältnis¹⁰⁴⁾ konnte nicht ohne Einfluß auf den städtischen Haushalt bleiben.

Jene Positionen, die im Mittelalter die Stadt als Souverän auszeichneten - eingeschlossen Gerichtsbarkeit und Polizeiwesen - gingen in den Aufgabenbereich der Zentralgewalt über. Darüber hinaus trat "das Landesfürstentum ...

.... Vgl. Metzen, J., a.a.O., S.6. Vgl. auch Steinbach, F. und Becker, E., Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, Rheinisches Archiv, Heft 20, Bonn 1932, wo es auf Seite 77 heißt: "Die Städtetheoriker der älteren Zeit lassen ihre Darstellung im Niedergang des 17. Jahrhunderts auslaufen und haben für das 18. Jahrhundert nur noch einen mitleidigen Seitenblick übrig."

102) Über die Gründe für den Verfall der städtischen Macht vgl. u.a. Schoen, P., Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, Leipzig 1897, S.19. Ferner: Die bayrischen Gemeindefinanzen, Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern, Heft 76, Teil 1 (1911), S.1; Schmoller, G., Deutsches Städtewesen in älterer Zeit, Bonner Staatswissenschaftliche Untersuchungen, Heft 5, Bonn, Leipzig 1922.

103) Below, G.v., Der Untergang der mittelalterlichen Stadtwirtschaft (über den Begriff der Territorialwirtschaft), in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 76.Bd. (1901), S.451.

104) Als Höhepunkt dieser Entwicklung und als rechtlicher Ausdruck der absolutistischen Zeit wird das Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten aus dem Jahre 1794 angesehen, insbesondere die Bestimmung im zweiten Teil, Titel 8, § 157: "Übrigens genießen Stadtgemeinden, in Ansehung ihres Kämmerervermögens, die Rechte der Minderjährigen." Um eine vollständig staatliche Gemeindeordnung handelt es sich zum Beispiel auch bei der bayrischen Städte- und Marktinstruktion von 1748, der württembergischen Kommunalordnung von 1758 und der baden-durlachschen Kommunalordnung von 1760.

das Erbe der Städte auf wirtschaftspolitischem Gebiet an"105). Dieser Reduzierung kommunaler Aktionsmöglichkeiten stand jedoch eine Ausweitung auf anderen Gebieten gegenüber, da der absolute Staat sich Aufgaben stellte, zu deren Erfüllung die lokalen Korporationen wegen ihrer besonderen Vertrautheit mit örtlichen Verhältnissen und Hilfsmitteln unersetzlich waren106). Es handelte sich dabei vornehmlich um das Volksschulwesen. Die "Regierungen aller preußischen Fürsten (legten) Zeugnis dafür ab, daß mit der Sorge um die Kriegstüchtigkeit des Volkes das Bemühen um dessen geistige Wahrhaftigkeit und Bildung Hand in Hand ging"107). Letztlich ließ damit der Glaube, "in den Schulen geschicktere und bessere Untertanen erziehen zu können"108), den Gedanken aufkommen, daß hier ein öffentliches Interesse vorliege. Dabei übernahm der Staat

105) Preuss, H., Die Entwicklung des Deutschen Städtewesens, Bd.1, Leipzig 1906, S.138.

106) Ob und wie weit dabei die Gemeinden tatsächlich und durchgängig zu staatlichen Verwaltungsbezirken herabgedrückt wurden, ist umstritten. Kritisch zu dieser im Schrifttum häufig vertretenen Auffassung äußern sich insbesondere Schmoller, G., Städtewesen, a.a.O., S.231 sowie Steinbach, F. und Becker, E., a.a.O., S.83. Dasselbst sind auch zur Stützung der Kritik zahlreiche Einzeluntersuchungen zitiert. Zweifellos ist der "Charakter einer gewissermaßen im Auftrage des Staates und vermöge der von letzterem vorgeschriebenen Rechtsordnung sich vollziehenden Tätigkeit" (Reitzenstein, F. Frhr.v., Konkurrenz, a.a.O., S.127) in den Vordergrund getreten. Ebenso dürfte unbestritten sein, daß der absolute Staat die finanzielle Selbständigkeit der Gemeinden von der Einnahmeseite her durch die Genehmigungspflicht kommunaler Anleiheaufnahmen und die Einführung einer staatlichen Akzise (in Preußen durch das Edikt vom 2.Januar 1684, abgedruckt bei Altmann, W., Ausgewählte Urkunden zur Brandenburgisch-Preußischen Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, 2.Aufl., Teil 1, Berlin 1914, S.141) zu untergraben versuchte. Vgl. dazu auch Preuss, H., a.a.O., S.161. Ausgabenhöhe und Aufgabengestaltung, die uns hier allein interessieren, sind jedoch zumindest in gewissen Grenzen von dem Maß an Eigenverantwortlichkeit in der Haushaltsführung unabhängig.

107) Behre, O., Geschichte der Statistik in Brandenburg-Preußen bis zur Gründung des Statistischen Büros, Berlin 1905, S.301.

108) Petersilie, A., Das gesamte niedere Schulwesen im preußischen Staate im Jahre 1896, Preußische Statistik, Heft 151, Teil 1, Berlin 1898, S.32.

indes nur das Schulregiment und verpflichtete die Gemeinden beziehungsweise örtlichen Verbände zum Unterhalt der Anstalten¹⁰⁹⁾. Wenn es trotz einer Vermehrung der Schulen¹¹⁰⁾ nicht zu einem eigentlichen Aufschwung des niederen Unterrichtswesens kam, so war dafür neben dem Mangel an Lehrkräften und finanziellen Mitteln auch die geringe Begeisterung der Gemeinden verantwortlich, denen jener Elan fehlte, der sie früher ausgezeichnet hatte¹¹¹⁾.

Trotzdem erfuhr das Schulwesen, das im 19. Jahrhundert zunehmend das Budgetvolumen der Gemeinde mitbestimmen sollte, eine intensivere Fürsorge durch die Kommunen als zuvor¹¹²⁾.

Eine ähnliche Entwicklung bahnte sich auf dem Gebiet der Armenpflege an. Im Mittelalter hatte sich die Aufmerksamkeit der städtischen Verwaltungen vorwiegend auf das Bettelunwesen und den Erlass von Bettelordnungen beschränkt. Nachdem der Staat den Gemeinden die Betreuung ihrer verarmten Mitglieder aufgetragen hatte¹¹³⁾, wurde im 18. Jahr-

109) Vgl. Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten, 2. Teil, Titel 12, § 29.

110) Von Friedrich Wilhelm I. wird gesagt, daß er im Verlaufe seiner Regierung allein 1800 neue Schulen anlegte. Vgl. Behre, O., a.a.O., S. 302.

111) Vgl. unter anderem Thilo, W., Preussisches Volksschulwesen nach Geschichte und Statistik, Gotha 1867, S. 28 f. und Metzen, J., a.a.O., S. 8.

112) Vgl. Lotz, A., Die Kosten der Volksschule in Preußen, in: Schmollers Jahrbuch, NF, 22. Jg. (1898), S. 1342 und Schäfer, H., Die hessische Volksschule in dreieinhalb Jahrhunderten 1526-1874, Gießen 1911. Reitzenstein, F. Frhr. v. - Das kommunale Finanzwesen, a.a.O. - meint: "In Deutschland ist ... die Kommunalisierung der Schule, wiewohl die Beziehungen derselben zur Gemeinde häufig ... weit in die Vergangenheit zurückreichen, ein in allmählicher Entwicklung vollbrachtes Werk des absoluten Staates gewesen" (S. 37).

113) Die Pflicht der Gemeinden zur Armenpflege ist in Preußen schon gegen Ende des 17. Jahrhunderts durch kurfürstliche Edikte ausgesprochen (vgl. Lammers, A., Armenpflege in Deutschland, in: Preussische Jahrbücher, 24 Bd., Berlin 1869, S. 681) und später durch das Allgemeine Landrecht für die Preussischen Staaten, 2. Teil, Titel 19, § 10 bekräftigt worden. Die Behauptung v. Enebergs - vgl. Artikel "Gemeindefinanzen", a.a.O., S. 785 - daß die Armenpflege wie das Schulwesen zu Staatsaufgaben wurden, kann sich nur auf die organisatorische und legislative Seite beziehen, denn er

hundert allmählich "das Stadium lediglich repressiv-polizeilichen Einschreitens"¹¹⁴⁾ zugunsten einer eigentlichen Armenpflege überwunden. Die entsprechenden finanziellen Aufwendungen für Schulwesen beziehungsweise Armenpflege sind in den städtischen Rechnungen nicht ohne weiteres zu entdecken¹¹⁵⁾, da sie, gemäß der damaligen Budgetgliederung, zumeist in den Ausgabepositionen der Personal- und Baukosten miterfaßt wurden.

Allgemein hatten die Personalausgaben den Schuldendienst aus der führenden Position verdrängt¹¹⁶⁾, die er im mittelalterlichen Stadtbudget eingenommen hatte. Zu dieser Entwicklung hatte nicht nur die Einschränkung der außerordentlichen Aufwendungen beigetragen, sondern auch der Umstand, daß vornehmlich die Schuldenaufnahme der Städte entscheidend eingeschränkt und die laufenden kommunalen Schulden getilgt wurden¹¹⁷⁾.

Stellen wir abschließend noch die Frage nach der allgemeinen Entwicklung der kommunalen Aufwendungen in absolutistischen

.... bemerkt später richtig, daß die Gemeinden zu "Vollstreckern des staatlichen Willens" auf diesen Gebieten wurden. Eine eigentliche Staatsarmenpflege hat lediglich im Königreich Bayern in den Jahren 1808 bis 1816 (vgl. Verordnung vom 22. Februar 1808, Reg.Bl. S.593 und Verordnung vom 17. November 1816, Reg.Bl. S.779) unter der zunehmend zentralistischen Politik der Regierung Montgelas bestanden.

114) Emminghaus, A., a.a.O., S.9.

115) Vgl. Gebauer, M., Breslau's kommunale Wirtschaft um die Wende des 18. Jahrhunderts. Ein Beitrag zur Städtegeschichte, Jena 1906, S.171. Aus seiner Gegenüberstellung einiger Städtehaushalte ist ferner zu ersehen, daß die Struktur der städtischen Budgets in Preußen weitgehend übereinstimmte.

116) Nach Gebauer, M., a.a.O., S.186 machten Personalausgaben und Baukosten im Jahre 1800 in Breslau 27 v.H. und 21 v.H., in Duisburg 43 v.H. und 16 v.H., in Halberstadt 45 v.H. und 20 v.H. und in Königsberg 47 v.H. und 14 v.H. der Gesamtaufwendungen aus. Über die Bedeutung beider Positionen vgl. auch Mauersberg, H., a.a.O., S.457 ff.

117) In Preußen wurden beispielsweise unter Friedrich Wilhelm I. die Schulden sämtlicher Städte aus Staatsmitteln getilgt. Vgl. Schmoller, G., Umriss und Untersuchungen zur Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsgeschichte besonders des Preussischen Staates im 17. und 18. Jahrhundert, Leipzig 1898, S.181.

scher Zeit, so kann keineswegs von einem dauernden Schrumpfen der städtischen Budgets gesprochen werden¹¹⁸⁾. Es sind vielmehr zahlreiche städtische Haushalte bekannt, die schon im 18. Jahrhundert ein, wenn auch geringes und nicht kontinuierliches Wachstum der Ausgaben zeigen¹¹⁹⁾.

III. Die Bedeutung der Städteordnung von 1808

Wenden wir uns nun noch einer dritten Phase kommunaler Geschichte zu, die programmatisch mit dem Jahre 1808 beginnt.

"Von den deutschen Fürsten war es den brandenburgisch-preußischen am frühesten und vollständigsten gelungen, die Selbständigkeit der Städte ... zu brechen."¹²⁰⁾ Daraus ergab sich, daß hier das "Bedürfnis nach einer, den Gemeingeist belebenden Ordnung am frühesten fühlbar werden mußte"¹²¹⁾. Die Siege der napoleonischen Truppen über Preußen waren der entscheidende Impuls, der die Abkehr von dem absolutistischen Gedanken auslöste, "die Städte als Staatsanstalten von örtlichem Wirkungskreis zu behandeln"¹²²⁾. Es ist das Verdienst des F r e i h e r r n v o m S t e i n, mit der Städteordnung vom 19. November 1808¹²³⁾ der neuen Epoche kommunaler Selbstverwaltung

118) Ein solches behauptet v. Ekeberg, Artikel "Gemeindefinanzen", a.a.O., S. 786. Er führt jedoch mit dem Haushalt der Stadt Berlin ein Beispiel für diese These an, das sich insofern nicht verallgemeinern läßt, als in Berlin ein großer Teil der Baukosten von den königlichen Kassen bestritten wurde. Sie machten deshalb nur 2 v.H. der Budgetsumme aus. Vgl. Gebauer, M., a.a.O., S. 186 und S. 187.

119) Neben den erwähnten Veröffentlichungen, insbesondere denen von Gebauer, M. und Mauersberg, H. sind weiterhin zu nennen: Hertzner, G., Die Finanzwirtschaft der Stadt Weimar in ihrer Entwicklung, Diss. Halle 1907 und Kann, H., Die Finanzen der Stadt Essen im 19. Jahrhundert, Diss. Tübingen 1923.

120) Ekeberg, K.Th.v., Artikel "Gemeindefinanzen", a.a.O., S. 786.

121) Beisler, H., Betrachtungen über Gemeinde-Verfassung und Gewerbewesen mit besonderer Bezugnahme auf Baiern, Augsburg 1831, S. 42.

122) Zycha, A., Deutsche Rechtsgeschichte der Neuzeit, 2. Aufl., Marburg, 1949, S. 260.

123) GS. 1806-1810, S. 324.

programmatisch die Richtung gewiesen zu haben¹²⁴⁾. Sein vornehmstes Anliegen war es dabei, durch die Mitarbeit der städtischen Bevölkerung an öffentlichen Aufgaben, "das ... nach Classen und Zünften sich theilende Interesse der Bürger" zu beseitigen "und durch diese Theilnahme Gemeinsinn zu erregen"¹²⁵⁾. Zu diesem Zweck gewährte die neue Ordnung den Städten in der Regelung ihrer finanziellen Angelegenheiten ein höchstes Maß an Selbständigkeit. "Gerade auf finanzwirtschaftlichem Gebiet" dachte vom Stein - nach den Worten Terhalles¹²⁶⁾ - an die "Anregung kräftigen Handelns", als er lediglich ein "beschränktes Einsichtsrecht"¹²⁷⁾ des Staates in das städtische Finanzwesen festlegte. Eine solche Neuordnung mußte große Entfaltungsmöglichkeiten für die städtischen Gemeinwesen in sich bergen, nachdem das Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten noch von einer Unmündigkeit der Gemeinden gesprochen hatte¹²⁸⁾. Allein, der große Reformator "war seiner Zeit weit vorausgeeilt"¹²⁹⁾. Die Ausgestaltung des kommunalen Lebens, die vom Stein erhofft hatte¹³⁰⁾, blieb in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts weitgehend aus¹³¹⁾.

124) Von der preußischen Neuordnung angeregt, folgten die anderen deutschen Staaten, wenn auch oft zögernd, mit einer Revision ihrer kommunalen Organisationsgesetze. Vgl. Reichard, H.G., Statistik und Vergleichung der jetzt geltenden städtischen Verfassungen in den monarchischen Staaten Deutschlands, Altenburg 1844, S.47.

125) Vgl. die Präambel zur Städteordnung.

126) Terhalle, F., Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, Berlin 1948, S.22.

127) Schoen, P., a.a.O., S.28.

128) Nach der Städteordnung sollte die Geschäftsführungsbezugnis des Magistrates "alle Angelegenheiten des Gemeinwesens der Stadt einschließen" (§ 108, 169).

129) Mulert, O., Die Stadtgemeinde, in: Volk und Reich der Deutschen, Bd.2, Berlin 1929, S.379.

130) Schon 1807 hatte er in der Nassauer Denkschrift "Über die zweckmäßige Bildung der obersten und der Provinzial, Finanz und Polyzey Behörden in der Preußischen Monarchie" (abgedruckt in: Freiherrn vom Stein. Briefwechsel, Denkschriften und Aufzeichnungen, bearbeitet von Botzenhart, E., 2.Bd., Berlin 1936, S.225) seine Vorstellungen vom künftigen Aufgabenkreis der Gemeinden entwickelt.

131) Vgl. unter anderem: Die Selbstverwaltung der Gemeinden und Distrikte, in: Deutsche Vierteljahres-Schrift,

Das Reformwerk, in Preußen geboren, "gelang gerade hier am wenigsten"¹³²⁾. "Es fehlte, um den Organismus dieser neubelebten Körper ihrer Anlage gemäß auszubilden, dem Volksgeist an Kraft und praktischem Verständnis, den Staatsanstalten an Willen."¹³³⁾ Als Geburtsurkunde neuzeitlichen Kommunallebens kann deshalb die Städteordnung nur in ideengeschichtlicher und verwaltungsorganisatorischer Hinsicht¹³⁴⁾ gelten. Sie war insofern der "Wendepunkt zur neuzeitlichen Kommunalentwicklung"¹³⁵⁾, als sie mit der Einführung einer weitgehenden Autonomie der Gemeinden die *conditio sine qua non* für eine Epoche moderner Kommunalaufgaben schuf, die um die Mitte des 19. Jahrhunderts mit der gewaltigen Entwicklung von Wirtschaft und Verkehr einsetzte. Diese wird uns im folgenden zu beschäftigen haben, wenn wir uns dem Wachstum der Ausgaben im Königreich Preußen zuwenden.

.... 3.Heft, Stuttgart, Tübingen 1845, S.131 ff.; Wegner, R., Grundzüge einer zeitgemäßen Reorganisation des Gemeindewesens und im Zusammenhang damit des Staatsverwaltungssystems, Berlin 1850, S.4; Reden, W.v., Deutschland und das übrige Europa, Wiesbaden 1854, S.1038; Miquel, J., Verfassung und Verwaltung der Provinzen und Gemeinden des Königreichs der Niederlande, in: Preussische Jahrbücher, 24.Bd., Berlin 1869, S.321. Allein Otto von Gierke glaubte, daß sich die neue Verfassung "als fruchtbarer Boden für ein schnell emporwachsendes und kräftig aufblühendes städtisches Gemeinleben" bewährte. Vgl. Gierke, O.v., Die Steinische Städteordnung, Neudruck (gekürzt) der am 27. Januar 1909 in der Aula der Friedrich-Wilhelm-Universität Berlin gehaltenen Rede, Darmstadt 1957, S.59.

132) Wuttke, R., Die deutschen Städte, 1.Bd., Leipzig 1904, S.15.

133) Brater, K., Artikel "Gemeinde", in: Deutsches Staatswörterbuch, 4.Bd., Stuttgart, Leipzig 1859, S.124.

134) Wobei sie jedoch ausschließlich auf die Stadtgemeinden beschränkt war.

135) Von einem solchen spricht Hensel, A., Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland, Breslau 1928, S.17.

Zweiter Teil

DIE KOMMUNALEN AUSGABEN IN EINZELNEN BUNDESSTAATEN

Erstes Kapitel: PREUSSEN

I. Anmerkungen zum Verfahren

Die preußische Landesstatistik hat sich ohne Zweifel das Verdienst erworben, den ersten gründlichen Einblick in die Finanzverhältnisse der Gemeinden - insbesondere der größeren - vermittelt zu haben. Diese Tatsache scheint umso bemerkenswerter, als in Preußen - im Unterschied zu anderen Bundesstaaten - von einer einheitlichen Ausbildung und Entwicklung des Gemeinderechts keine Rede sein kann. Die voneinander abweichenden Vorschriften über die formelle Gestaltung der Gemeindehaushalte, die sich teils am aktuellen Wirkungskreis, teils an den Verwaltungseinrichtungen oder den Überlieferungen orientierten, mußten den Erfolg finanzstatistischer Erhebungen von vornherein in Frage stellen. Hinzu kommt, daß die kommunale Organisation ein der wirtschaftlich-sozialen Entwicklungsphase entsprechendes Gefälle von den Städten der Rheinprovinz bis hin zu den Gutsbezirken der östlichen Provinzen ausweist. Neben dem Bemühen des preußischen Staates, den einzelnen Landesteilen die eingebürgerten Rechtsordnungen und provinziellen Eigentümlichkeiten zu erhalten, ist diese Tatsache für die Vielzahl kommunaler Organisationsgesetze verantwortlich.

Die erste bedeutende Erhebung über Gemeindefinanzen wurde für das Jahr 1869 auf der Grundlage detaillierter Vorarbeiten und unter systematischer Befolgung statistischer Gesichtspunkte anberaumt. Sie kann jedoch nur als ein Teilerfolg gelten, und zwar aus Gründen, die für das gesamte kommunale Finanzwesen Preußens als charakteristisch anzusehen sind. Im Unterschied zu den westlichen Provinzen war das Haushalts- und Rechnungswesen der Gemeinden in den östlichen Landesteilen sehr mangelhaft ausgebildet, was

naturgemäß mit der gänzlich anders gearteten wirtschaftlich-sozialen Struktur dieser Gebiete zusammenhing. Von der Mehrzahl der Landgemeinden und Gutsbezirke fehlten 1869 jegliche Auskünfte. Die Folge war, daß späterhin keine Erhebung mehr für sämtliche kommunalen Gebietskörperschaften geplant wurde. Dieser Umstand zwingt uns, anfangs die Haushaltsentwicklung in Kreis- und Provinzialverbänden, in Städten, Landgemeinden und Gutsbezirken gesondert zu untersuchen. Erst dann sind wir in der Lage, das Ausgabenwachstum der preußischen kommunalen Gebietskörperschaften zu erfassen und zu beschreiben. Während sich die Ausweitung der städtischen Budgets, aufgrund zahlreicher Mitteilungen bezüglich der Stadtgemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern¹³⁶⁾ relativ genau nachweisen läßt¹³⁷⁾, ist die Untersuchung der Entwicklung öffentlicher Ausgaben in den Landgemeinden nicht nur wegen des mangelhaften Kassen- und Rechnungswesens problematisch. Es kommt hinzu, daß noch gegen Ende des vergangenen Jahrhunderts die Naturalwirtschaft in weiten Teilen der östlichen Provinzen allgemein üblich und somit auch die finanziellen Bedürfnisse der ländlichen Gemeindeverwaltungen anfangs verhältnismäßig gering waren¹³⁸⁾. Da sich nicht sagen läßt, inwieweit die bei den Erhebungen ausnahmslos angeordnete Schätzung der Naturaldienste tatsächlich und zutreffend vorgenommen wurde, mögen unsere Ergebnisse mit einer (allerdings abnehmenden) Fehlerquote behaftet sein.

Weit bedeutender ist diese Frage hinsichtlich der Guts-

136) Im folgenden werden diese entgegen der üblichen Einteilung "Großstädte" genannt, und nur Stadtgemeinden unter 10.000 Einwohnern als "Kleinstädte" bezeichnet.

137) Das finanzstatistische Material über die Verhältnisse der Großstadtgemeinden ist wesentlich umfangreicher und hat auch eine intensivere Bearbeitung erfahren als das der kleineren Städte.

138) Selbst noch für 1888/89 wird der Geldwert der Hand- und Spanndienste in den östlichen Provinzen Preußens auf 4.2 Mio.M. oder 12.5 v.H. der Gesamtausgaben geschätzt. Vgl. Anlagen zu den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des preußischen Abgeordnetenhauses 1891, Bd.1, Aktenstück Nr.7, Anlage E, S.399.

bezirke, da bei ihnen die privatwirtschaftlichen Interessen und die öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen in so starkem Maße miteinander verwachsen waren, daß sich die kommunalen Leistungen ihrer Natur nach oft gar nicht aussondern ließen¹³⁹⁾. Wir werden deshalb da, wo vollständige und vergleichbare Nachrichten fehlen, auf Schätzungen und Ergänzungen angewiesen sein, die wir kritisch abwägen und mit allen verfügbaren Hinweisen abstimmen.

Indes bedarf eine Hypothese, die wir im Verlauf der Analyse machen werden, noch einer näheren Begründung. Für die Stadt- und Landgemeinden liegen vergleichbare Erhebungsergebnisse nur bis zum Jahre 1891/92 vor. Die späteren Angaben des Reichsschatzamtes über die Aufwendungen der preussischen Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern im Rechnungsjahr 1907¹⁴⁰⁾ und die des Preussischen Statistischen Landesamtes über die Ausgaben sämtlicher Gemeinden (ausschließlich Gemeindeverbände) im Jahre 1911 sind wegen starker Abweichungen in den Erhebungsgrundsätzen für einen Vergleich ungeeignet¹⁴¹⁾. Wir müssen uns deshalb fragen,

139) Vgl. Gneist, R., a.a.O., S.188.

140) Vgl. Denkschriftenband, a.a.O., S.683.

141) Nach der Erhebung des Preussischen Statistischen Landesamtes betrugen im Jahre 1911 allein die Gemeindeausgaben 71,2 M. je Kopf der Bevölkerung. (Vgl. Preussische Statistik, Heft 243, Staat, Einleitung, S.61.) Das Statistische Reichsamt ermittelte hingegen für 1913/14 unmittelbare Ausgaben sämtlicher Kommunalkörperschaften von 55,23 M. je Kopf der Bevölkerung. (Errechnet aus: Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs, Nr.10, Berlin 1930, S.104/105. Bevölkerung nach der Zählung vom 1.Dez.1910 aufgrund des Gebietsstandes am 16.Mai 1925, vgl. Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 45.Jg., 1926, S.3.)

Die Diskrepanz ist in erster Linie auf die unterschiedliche Behandlung des "Erwerbsvermögens" zurückzuführen. Während in der Reichsfinanzstatistik die Zuschüsse gegen die Überschüsse aufgerechnet wurden (1913/14 ergab sich ein positiver Saldo von 170 Mio.M!), wies die preussische Landesstatistik die gesamten Aufwendungen der öffentlichen Betriebe unsaldiert aus. Unser Grundsatz, die Ausgaben der wirtschaftlichen Betriebe und die der Vermögensverwaltung nicht zu berücksichtigen, da deren Einnahmen die entsprechenden

aus welchen verschiedenen Quellen die Gemeinden ihre Einnahmen schöpften, um sich die Mittel zu beschaffen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigten. Dabei wird sich zeigen, daß es möglich ist, die Entwicklung der Steuereinnahmen verhältnismäßig lückenlos nachzuweisen. Andererseits stellt sich eine weitgehende Übereinstimmung des vom Statistischen Reichsamt für 1913/14 (29,18 M.)¹⁴²⁾ mit den vom Preußischen Statistischen Landesamt für 1913 (29,68 M.)¹⁴³⁾ ermittelten Steueraufkommen pro Kopf heraus¹⁴⁴⁾. Von größerer Bedeutung für die Lösung unserer Aufgabe ist hingegen der steuerfinanzierte Anteil des Gesamtaufwandes. Und hier zeigt sich, daß die vom Statisti-

- Ausgaben durchweg übertrafen, läßt sich für das Jahr 1911 nicht einhalten, denn besonders die erwerbswirtschaftlichen Betriebe, die im Verkehrssektor erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts Bedeutung erlangten, sind nicht gesondert ausgewiesen. Zum anderen ist die Diskrepanz auf durchlaufende Posten "doppelte Verrechnungen und Übertragungen von Finanzmitteln z.B. in Gestalt von erstatteten Armenpflegekosten, von Zahlungen der Gemeinden an die Provinzial- und Kreisanstalten für die Kranken-, Irren- und Zwangszöglinge" (Kaufmann, R.v., Kommunalfinanzen, Bd.2, S.523) zurückzuführen, wie sie erst seit den neunziger Jahren in größerem Umfange vorkamen. Auch diese lassen sich nicht ausscheiden.
- 142) Vgl. Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs, Nr.10, Berlin 1930, S.107. Im einzelnen sind alle Resultate in der Tabelle 24 zusammengestellt.
- 143) Vgl. Tabelle 1, S.54 (städtische Steuern); die Angaben auf S.68 (Steuern der Landgemeinden) und die Ztschr.d.Preuß.Stat.Landesamtes, 57.Jg. (1917), Stat. Korr. S.9 (Provinzialsteuern) sowie 60.Jg. (1920), S.19 (Kreissteuern). Die Steuereinnahmen der Gutsbezirke wurden auf 9,50 je Kopf der Bevölkerung geschätzt.
- 144) Die geringe Differenz kann einmal auf einer Abweichung der Soll-Beträge der preußischen Landesstatistik von den Ist-Beträgen der Reichsstatistik beruhen. Ferner ist es möglich, daß die Provinzialsteuern sowohl von den Gemeinden, die sie einzubgen, wie von den Provinzen, an die sie zu überweisen waren, in Ansatz gebracht wurden. Nachweisbar ist lediglich, daß die Steuern je Kopf der Bevölkerung in den Gebieten, die nach dem Ersten Weltkrieg von Preußen abgetrennt wurden, über dem allgemeinen Durchschnitt lagen und daß sich von daher eine geringe Verschiebung ergeben haben dürfte.

schen Reichsamt für 1913/14 mit 52,70 v.H. angegebene Quote schon in den Jahren 1883/84 beziehungsweise 1891/92 annähernd erreicht war. Die Entwicklung der übrigen Einnahmen, die demzufolge insgesamt gleich stark wie die Steuereinnahmen gewachsen sein müssen, läßt sich nicht ausführlich belegen. Nach den Berechnungen von W.G.Hoffmann und J.H. Müller stiegen die Vermögens- und Unternehmereinkommen der Gemeinden von 86 Mio.M. 1895 auf 195 Mio.M. im Jahre 1913 ¹⁴⁵⁾. Sie liegen also unter dem von uns angegebenen Zuwachs der Steuern, die sich in diesem Zeitraum verdreifachten. Die Schuldenfinanzierung ist zwar infolge der großen Investitionsvorhaben der Kommunen immer bedeutender geworden ¹⁴⁶⁾, jedoch wäre jener Anteil außer acht zu lassen, der zur Errichtung gewerblicher Unternehmungen diente ¹⁴⁷⁾. Nach § 3 des Kommunalabgabengesetzes waren nämlich die gewerblichen Anlagen grundsätzlich so zu verwalten, daß aus den Einnahmen der Betriebe auch die Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals aufgebracht werden konnte.

Wie im einzelnen noch dargelegt wird, können wir mit einer gewissen Berechtigung annehmen, daß der Anteil der Steuern an der Finanzierung der Ausgaben von 1895/96, also nach dem Erlaß des Kommunalabgabengesetzes, bis 1913 konstant geblieben ist ¹⁴⁸⁾. Die Vorbehalte, die sich aus

145) Hoffmann, W.G. und Müller, J.H., a.a.O., S.82.

146) Nach den Angaben der Denkschrift, a.a.O., S.136, stiegen die Steuereinnahmen der deutschen Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern von 1881 bis 1907 um 450 v.H., die Schulden aber um 686 v.H.

147) Über den relativ hohen Prozentsatz der von der gesamten Schuldensumme auf den gewerblichen Bereich entfiel vgl. Silbergleit, H., Preußens Städte, Denkschrift zum 100-jährigen Jubiläum der Städteordnung vom 19. November 1808, Berlin 1908, Tabellen S.501.

148) Dabei war natürlich der Deckungsprozentsatz - und davon gehen wir aus, wenn wir uns auf die Ergebnisse der Jahre 1883/84 und 1891/92 beziehen - für die einzelnen Gruppen von kommunalen Körperschaften unterschiedlich. Falsch wäre unsere Hypothese dann, wenn sich entweder die Quote in der genannten Periode insgesamt zeitweise veränderte oder wenn sich - bei konstantem Steueranteil aller kommunalen Körperschaften -

dieser Hypothese bezüglich der Zuverlässigkeit unserer Resultate ergeben, dürften nicht größer sein als die dem ganzen Versuch gegenüber ohnehin berechnete Skepsis, denn der mögliche Fehler liegt innerhalb der Grenzen der Unsicherheit, die allen unseren Ergebnissen anhaftet, sich aber nicht weiter einengen läßt.

Abschließend bleibt noch zu bemerken, daß die Struktur-analyse der preußischen Gemeindehaushalte die Grundlage für eine Diskussion der allgemeinen Wandlungen kommunaler Aufgaben in Deutschland bildet und deshalb erst im dritten Teil der Arbeit behandelt wird.

II. Gemeinden

1. Stadtgemeinden

- a) Die Ergebnisse der finanzstatistischen Erhebungen über den Umfang der städtischen Budgets

Den Beginn der kommunalfinanzstatistischen Aufzeichnungen Preußens bildet eine für das Rechnungsjahr 1849 angeordnete Erhebung¹⁴⁹⁾. Nach ihr beliefen sich die Ausgaben aller Stadtgemeinden in den acht älteren Provinzen, die zu dieser Zeit die preußische Monarchie bildeten, auf 37,2 Mio.M. (8,12 M.)¹⁵⁰⁾.

Einer zweiten Mitteilung der Ministerien der Finanzen und des Innern zufolge betrugen 1857 die Ausgaben sämtlicher Gemeinden 78 Mio.M.¹⁵¹⁾. Da die Aufwendungen städtischer

.... interne Verschiebungen in der Form ergaben, daß beispielsweise der Deckungsprozentsatz bei den Stadtgemeinden zunahm, während er bei den Landgemeinden in gleichem Umfange zurückging.

- 149) Vgl. Tabellen und amtliche Nachrichten über den preußischen Staat für das Jahr 1849, Bd.4, Berlin 1853, S.428.

Reden, W.v., a.a.O., S.97 meint, daß diese Werte als ziemlich genau mit der Wirklichkeit übereinstimmend angesehen werden können.

- 150) Die Ausgaben je Kopf der Bevölkerung werden wir im folgenden hinter der absoluten Ausgabensumme in Klammern anführen.

- 151) Vgl. Herrfurth, L., Die Einnahmen und Ausgaben sowie der Vermögens- und Schuldenstand der preußischen

....

und ländlicher Gemeinden nicht getrennt ausgewiesen wurden, sind wir gezwungen, von der Einnahmeseite ausgehend, auf die ungefähre Höhe der städtischen Ausgaben zu schließen.

Die Beiträge zu Kommunalzwecken, das heißt, die Abgaben zu örtlichen Zwecken, für Kirchen und Schulen waren im Jahre 1857 gegenüber 1849 in den Stadtgemeinden um rund 75 v.H. gestiegen¹⁵²⁾. Stellen wir in Rechnung, daß einerseits die Beiträge zu kirchlichen und Schulzwecken nicht in gleichem Umfange zunahmen wie die zu örtlichen Zwecken, daß andererseits die ergänzenden Einnahmequellen (beispielsweise Grundvermögen) nur eine Steigerungsrate von 30 v.H. aufwiesen - bei einem Anteil von ungefähr 50 v.H. an den gesamten Einnahmen des Jahres 1857^{152a)} -, so kommen wir, wenn ferner der Anteil der Kommunalabgaben an der Ausgaben Summe des Jahres 1869 beachtet wird, zu einer Aufwandseschätzung von 52 Mio.M. (9.91 M.)¹⁵³⁾ für die preußischen Stadtgemeinden im Jahre 1857.

Im Zusammenhang mit einer beabsichtigten Neuordnung der gesetzlichen Grundlagen kommunaler Gebietskörperschaften beschloß das preußische Abgeordnetenhaus am 26. November 1869 die bereits erwähnte Aufnahme der Finanzen aller Gemeinden und Gemeindeverbände für das Jahr 1869. Die Ergebnisse wurden, nachdem die Erhebung wegen organisations-technischer Bedenken schon auf die Kreise, Provinzen und Stadtgemeinden beschränkt worden war, nur für diejenigen Stadtgemeinden ausgewertet und veröffentlicht¹⁵⁴⁾, die im Jahre 1875 mehr als 20.000 Einwohner zählten. Von diesen Resultaten und der Entwicklung der Gemeindesteuern

.... Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern, 6. Ergänzungsheft zur Ztschr. d. Preuß. Stat. Bureaus 1879, S. 97.

152) Vgl. Blenck, Beiträge zur preußischen Staats- und Communal-Finanzstatistik, in: Ztschr. d. Preuß. Stat. Bureaus, 11. Jg. (1871), S. 160.

152a) Ebenda

153) Es wurde die Bevölkerungszahl des Jahres 1858 unterstellt. Vgl. Jahrbuch für die Amtliche Statistik des Preußischen Staates, 1. Jg. (1863), S. 77.

154) Vgl. 6. Ergänzungsheft, a.a.O., S. 82.

haben wir bei einer vorsichtigen Schätzung von Näherungswerten auszugehen, wobei wir uns - um das starke Bevölkerungswachstum auszuschließen - auf die Pro-Kopf-Quoten stützen. Im einzelnen betrugen 1869 die Steuereinnahmen (ohne Hohenzollern) 47,9 Mio.M. (6,47 M.)¹⁵⁵⁾.

Die später erwähnten Erhebungsergebnisse des Jahres 1876 ergeben einen Pro-Kopf-Steuerbetrag, der ungefähr 48 v.H. der entsprechenden Pro-Kopf-Ausgabenquote ausmacht. Eine gleiche Relation für das Jahr 1869 zu unterstellen, verbietet sich insofern, als wir sehen werden, daß gerade in den Stadtgemeinden nach der Reichsgründung die außerordentlichen Aufwendungen, die zum Teil mit Hilfe von Anleihen finanziert wurden, sehr hoch waren¹⁵⁶⁾. Wir legen uns deshalb auf einen Anteil der steuerfinanzierten Ausgaben von rund 50 v.H. fest, mithin auf Gesamtausgaben der Stadtgemeinden von 100,5 Mio.M.¹⁵⁷⁾

Im Jahre 1876 waren die Ausgaben der Großstädte auf 144,9 Mio.M. (27,99 M.)¹⁵⁸⁾ beziehungsweise die Steuereinnahmen auf 68,5 Mio.M. (13,22 M.) angewachsen. Für die Kleinstädte lassen sich aus den vorliegenden Veröffentlichungen lediglich Steuereinnahmen von 15,6 Mio.M. (4,33 M.)¹⁵⁹⁾ feststellen. In Anbetracht der Tatsache, daß die Großstädte einen größeren Teil ihrer Aktivitäten durch Ver-

155) Vgl. Herrfurth, L., Beiträge zur Statistik der Gemeindeabgaben in Preußen, in: Ztschr.d.Preuß.Stat.Bureaus, 18.Jg. (1878), S.18.

156) Vgl. auch Gneist, R., a.a.O., S.68 und Gerstfeldt, Ph. - Städtefinanzen in Preußen, Leipzig 1882, S.30 - der die Finanzen von vierzig preußischen Städten in den Jahren 1869 und 1876 gegenüberstellt.

157) Die Bevölkerungszahl der Jahre 1867 und 1871 wurde linear interpoliert. Nach: Festschrift des Königlich-preußischen statistischen Bureaus zur Jahrhundertfeier seines Bestehens, Berlin 1905, Zweiter Teil, Tafel 1, S.2.

158) Vgl. 6.Ergänzungsheft, a.a.O., S.120. Die Ausgaben der allgemeinen Verwaltung und der Steuerverwaltung wurden aus den Einzelangaben (S.4 bis 61) errechnet. Auf Seite 97 wird hervorgehoben, daß die "Höhe der Gesamtausgaben ein im Allgemeinen ziemlich zutreffendes Kriterium für den Umfang der kommunalen Aufgaben" sei.

159) Vgl. Ztschr.d.Preuß.Stat.Bureaus, 18.Jg.(1878), Stat. Korr. S.46.

schuldung zu finanzieren suchten und unter Berücksichtigung der Relation, die sich 1883/84 zwischen Ausgaben- und Steuerbetrag pro Kopf der Bevölkerung ergab, nehmen wir für die Kleinstädte eine Kopfquote von 8,80 M. an, das heißt, absolute Ausgaben von 31,8 Mio.M.¹⁶⁰⁾ Der Aufwand sämtlicher preußischer Stadtgemeinden würde sich somit 1876 auf 176,8 Mio.M. (20,10 M.)¹⁶¹⁾ belaufen haben.

Den ersten tieferen Einblick in die gemeindliche Finanzsituation vermittelt eine auf das Rechnungsjahr 1883/84 bezogene Erhebung, die sämtliche Stadt- und Landgemeinden berücksichtigte und die auch von ihren Grundsätzen¹⁶²⁾ und der Art ihrer Bearbeitung her zu Recht als eine der besten Leistungen der preußischen Kommunalfinanzstatistik bezeichnet worden ist¹⁶³⁾. Die öffentlichen Ausgaben der Städte beliefen sich nach dieser Erhebung auf 212,7 Mio.M. (21,91 M.)¹⁶⁴⁾, wobei die Großstädte mit 165,1 Mio.M. (27,33 M.)¹⁶⁵⁾ an der Gesamtsumme beteiligt waren. Dabei überrascht zunächst, daß der Pro-Kopf-Aufwand der Groß-

160) Einschließlich Hohenzollern, dessen Stadtgemeinden weniger als 10.000 Einwohner zählten.

161) Die Bevölkerungszahl bezieht sich auf den Stand von Ende 1875. Vgl. Statistisches Jahrbuch für den Preussischen Staat, 1.Jg. (1903), S.3.

162) Siehe dazu: Herrfurth, L. und Tzschoppe, M.v., Die Einnahmen und Ausgaben der preussischen Städte und Landgemeinden sowie das Sollaufkommen an direkten Staatssteuern, Kreis-, Provinzial-, Schul- und Kirchensteuern in denselben für das Jahr 1883/84, 16.Ergänzungsheft zur Ztschr.d.Preuß.Stat.Bureaus, 1884, S.4.

163) Vgl. Most, O., Gemeindefinanzstatistik, a.a.O., S.33.

164) 16.Ergänzungsheft, a.a.O., S.184-191. Die angegebene Stadtbevölkerung (9/468/565) weicht von der gesamten städtischen Einwohnerzahl (9/707/802. Vgl. Statistisches Jahrbuch für den Preussischen Staat, 1.Jg.1903, S.3) ab, da die amtssässigen Städte zu den Landgemeinden gerechnet wurden. Eine Bereinigung nehmen wir in der Weise vor, daß wir die amtssässigen Städte zu den Kleinstädten zählen und deren Pro-Kopf-Ausgaben auf die Einwohnerzahl der amtssässigen Städte (239/237) übertragen. Eine entsprechende Korrektur wird auch bei den Landgemeinden notwendig.

165) Tzschoppe, W.v., Vergleichende Darstellungen aus der Finanzstatistik der preussischen Gemeinden für das Jahr 1883/84, in: Ztschr.d.Preuß.Stat.Bureaus, 24.Jg. 1884, S.210.

städte 1883/84 unter dem des Jahres 1876 liegt. Nur zu einem kleinen Teil ist eine Erklärung dafür in der Verschiedenheit der Erfassungsprinzipien zu finden. Während sich nämlich die Erhebung des Jahres 1876 auf die Ist-Ziffern der Haushaltsrechnungen bezog, wurden 1883/84 die Budgetvoranschläge erfragt¹⁶⁶⁾. Bedeutsamer als dieser Gesichtspunkt war hingegen, daß tatsächlich in vielen Städten die Aufwendungen 1883/84, namentlich infolge geringerer Investitionsausgaben, unter denen des Jahres 1876 lagen. Wir werden später noch eine Reihe von Städtehaushalten erwähnen, deren Volumen nach der Reichsgründung ein stürmisches Wachstum erlebt, in den achtziger Jahren aber sowohl absolut wie auch relativ zur Einwohnerzahl rückläufig ist.

Die nächste Erfassung der städtischen Finanzen wurde für das Jahr 1891/92 im Zusammenhang mit dem Entwurf des Kommunalabgabegesetzes angeordnet. Nach ihr betrug das Budgetvolumen der Großstädte 271,6 Mio.M.¹⁶⁷⁾ (31,64 M.).¹⁶⁸⁾ Von den 1058 preußischen Kleinstädten (ausschließlich Hohenzollern) waren lediglich 421 in die Erhebung einbezogen worden. Einschließlich der Aufwendungen für das Erwerbsvermögen wird für sie eine Ausgabensumme von 28,3 Mio.M. (15,9 M.) genannt¹⁶⁹⁾. Berücksichtigen wir, daß sich der Aufwand der wirtschaftlichen Unternehmungen und der Vermögensverwaltung bei den Großstädten zwar auf 32 v.H. der

166) Vgl. 16.Ergänzungsheft, a.a.O., S.263. Daß angelegte Kapitalien 1876 im Unterschied zu 1883/84 als Ausgaben angeführt worden sind, ändert an unseren Werten nichts, da wir diese Ausgaben 1876 nicht berücksichtigt haben.

167) Soll-Ziffer. Vgl. Anlagen zu der Begründung des Entwurfs eines Kommunalabgabegesetzes, Aktenstück Nr.7 der Anlagen zu den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Preußischen Abgeordnetenhauses 1892/93, Bd.2, S.700 bis 711 (künftig zitiert als "Anlagen 1892/93").

168) Bevölkerungszahl linear interpoliert auf Ende 1891 nach "Anlagen 1892/93" (für 1890) und einer eigenen Berechnung für 1895 aufgrund des Ortschaftsverzeichnisses in: Statistisches Handbuch für den Preußischen Staat, Bd.III (1898), S.130 bis 134.

169) Vgl. "Anlagen 1892/93", S.777.

Budgetsumme belief, nach den 1883er Resultaten zu urteilen aber bei den Kleinstädten eine weit geringere Rolle spielte, so können wir rund 10 v.H. für diesen Verwaltungszweig ansetzen. Wir gelangen damit zu einer Pro-Kopf-Quote von 14,3 M. Da die Pro-Kopf-Steuereinnahmen 7,60 M. nicht überstiegen, ergäbe sich ein Deckungsprozentsatz von 54 v.H. Dabei ist jedoch zu beachten, daß die 421, in die Erhebung einbezogenen Stadtgemeinden, nur etwas mehr als die Hälfte der kleinstädtischen Bevölkerung repräsentierten und mit durchschnittlich 4234 Einwohnern pro Stadtgemeinde weit über der durchschnittlichen Einwohnerzahl der nicht erfaßten 637 Städte - sie betrug hier 2666 - lagen¹⁷⁰⁾. Aus diesem Grunde hat von Kaufmann die Pro-Kopf-Steuern auf 7,06 M. für die gesamte kleinstädtische Bevölkerung geschätzt¹⁷¹⁾. Übernehmen wir diesen, unseres Erachtens realistischen Wert und unterstellen für die Kleinstädte insgesamt einen Deckungsprozentsatz von 56 v.H., so resultieren daraus Pro-Kopf-Ausgaben von 12,61 M. beziehungsweise Gesamtausgaben von 43,3 Mio.M., mithin städtische Ausgaben im Jahre 1891/92 von insgesamt 314,9 Mio.M. (26,27 M.)¹⁷²⁾

Eine empirische Beschreibung der Aufwandserhöhung in der Folgezeit kann sich nur auf die Entwicklung der Steuereinnahmen gründen, wie sie aus der Tabelle 1 abzulesen ist.

In den einführenden Bemerkungen wurde bereits darauf hingewiesen, daß wir hypothetisch den Anteil der Steuern an der Finanzierung der unmittelbaren Ausgaben für die Zeit

170) Sie können deshalb nicht als repräsentativ gelten, obwohl es in den "Anlagen 1892/93" in einer Anmerkung auf Seite 713 heißt: "Die Nachweisung bezieht sich für jeden Kreis auf eine Stadtgemeinde unter 10.000 Einwohnern, bei deren Auswahl der Gesichtspunkt hat maßgebend sein sollen, daß die steuerlichen Verhältnisse der Gemeinde für diejenigen der übrigen Stadtgemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern im Kreise als typisch zu erachten seien."

171) Vgl. Kaufmann, R.v., Die Kommunal финанzen, a.a.O., Bd.2, S.359.

172) Bevölkerungszahl wurde linear interpoliert nach: Statistisches Jahrbuch für den Preussischen Staat, 1.Jg. a.a.O. (1903), S.3.

Tabelle 1

Die Steuereinnahmen der preußischen Städte in den Jahren
1895/96, 1899/1900, 1907 und 1913
 (absolut und je Kopf der Bevölkerung)

1 Jahr	2 Städte mit mehr als 10.000 Einwohnern		3 Städte bis zu 10.000 Einwohnern	
	Steuereinnahmen		Steuereinnahmen	
	absolut (1.000 M.)	je Kopf d. Bev. (Mark)	absolut (1.000 M.)	je Kopf d. Bev. (Mark)
1895/96	185040	18,99	26005 ^{a)}	8,10
1899/1900	262808	23,68	33624 ^{a)}	9,85
1907	436981	30,56	47418 ^{b)}	13,91
1913	641470 ^{c)}	38,59 ^{d)}	67120 ^{c)}	18,66 ^{d)}

- a) Für die städtische Bevölkerung Hohenzollerns, die in den benutzten Quellen nicht enthalten ist und die ausschließlich in Städten mit weniger als 10.000 Einwohnern lebte, wurden die Fro-Kopf-Steuern der Kleinstädte zugrundegelegt.
- b) Ausgehend von dem Zuwachs der Fro-Kopf-Steuern in Großstädten (62,90 v.H.) und in Kleinstädten (89,44 v.H.) von 1895/96 bis 1913, wurde die Steigerungsrate der Großstädte bis 1907 (46,15 v.H. des Zuwachses bis 1913) auf den kleinstädtischen Anstieg bis 1913 übertragen.
- c) Berichtigtes Soll am Schluß des Rechnungsjahres.
- d) Bevölkerungszahl linear interpoliert. Eine getrennte Fortschreitung der groß- und kleinstädtischen Bevölkerung sowie der Bevölkerung der Landgemeinden und Gutsbezirke führt zu einer Einwohnerzahl von 41.888.353 Ende 1913. Die amtliche Statistik weist 41.833.356 Einwohner nach. Vgl. Statistisches Jahrbuch für den Freistaat Preußen, 19. Bd. (1923), S. 10.

- Quellen: Spalte (2) u. (4): 1895/96 : Statistisches Handbuch für den Preußischen Staat, Bd. IV (1903) S. 624.
 1899/1900
 1907 : Denkschrift des Reichsschatz-
 amtes, S. 717 u. 735.
 1913 : Statistisches Jahrbuch für den
 Preußischen Staat, (1917), S. 325
- Spalte (3) : 1895 : Errechnet aus dem Ortschaftsver-
 zeichnis in: Statistisches Hand-
 buch für den Preußischen Staat,
 Bd. III (1898), S. 130 bis 134.
 1900 : Statistisches Jahrbuch für den
 Preußischen Staat, 1. Jg. (1903)
 S. 5.
 1905 : Denkschriftenband des Reichs-
 schatzamtes, a.a.C., S. 683.
 1910 : Errechnet aus dem Städteverzeich-
 nis in: Preussische Statistik,
 Heft 234 (Teil I), S. 315/316.
 Spalte (5) : Statistisches Jahrbuch für den
 Preußischen Staat, 1. Jg. (1903)
 S. 3 u. 10. Jg. (1913) S. 9
 (Städtische Bevölkerung insges.)

von 1895/96 bis 1913 als konstant unterstellen. Dieser Anteil betrug im Jahre 1891/92 in den Großstädten 50 v.H. (1883/84 rund 53 v.H.), in den Kleinstädten 56 v.H. Wenn wir in Rechnung stellen, daß die Steuern je Kopf der Bevölkerung zwischen 1891/92 und 1895/96 in den Großstädten um 23 Prozent, in den Kleinstädten dagegen nur um 12 Prozent anstiegen - das 1895 verabschiedete Kommunalabgabengesetz sollte ja vor allem den größeren Stadtgemeinden eine erhöhte Steuerfinanzierung ermöglichen -, so können wir den Anteil für den genannten Zeitraum auf ungefähr 53 v.H. bei den Stadtgemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern und auf 57 v.H. bei den Stadtgemeinden bis zu 10.000 Einwohnern schätzen. Die unter dieser Annahme anhand der Tabelle 1 errechneten Gesamtaufwendungen der Städte haben wir mit den bisher ermittelten Werten in der Tabelle 2 zusammengestellt.

Tabelle 2

Die Ausgaben der preußischen Städte 1849 bis 1913
(absolut und je Kopf der Bevölkerung)

Jahr	Ausgaben insges. (Mio.M.)	Anstieg gegenüb. 1849 (1849=100)	Ausgaben je Kopf d.Be- v. (Mark)	Anstieg gegenüb. 1849 (1849=100)	Zunahme d. Prokopfsätze im Jahres- durchschn. um Mark
1849	37,2	100	8,12	100	
1857	52,0	140	9,91	122	0,22
1869	100,5	270	13,00	160	0,26
1876	176,8	475	20,10	248	1,01
1883/84	212,7	572	21,93	270	0,26
1891/92	314,9	847	26,27	323	0,54
1895/96	394,8	1062	30,47	375	1,05
1899/ 1900	553,0	1487	38,22	471	1,94
1907	907,7	2441	51,26	631	1,86
1913	1.328,1	3572	65,67	809	2,40

Quellen: siehe Text Seite 48 ff.

b) Tendenzen und Perioden in der Entwicklung der städtischen Ausgaben

Nach der Aufbereitung und Ergänzung des statistischen Materials sind wir nunmehr in der Lage, Tendenzen und Perioden in der Entwicklung der städtischen Ausgaben konkreter herauszuarbeiten. Bei einer ersten allgemeinen Charakterisierung läßt sich die Geschichte der kommunalen Ausgaben aufgrund der durchschnittlichen Jahressteigerung der Budgets in zwei deutlich voneinander abgrenzbare Zeitabschnitte unterteilen. Die erste Periode beginnt in den zwanziger Jahren des 19. Jahrhunderts und endet mit der Reichsgründung, die zweite dauert von 1871 bis zum Ersten Weltkrieg. Im folgenden soll diese Feststellung näher begründet und insbesondere die zweite Periode weiter differenziert werden.

Das geringe Wachstum der Budgets in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, das zeitweise, besonders in den Industriestädten des Ruhrgebietes, nicht mit der Zunahme der Bevölkerung Schritt halten konnte, entsprach der "allgemeinen Signatur des städtischen Haushalts der 20-60er Jahre ..., die in zurückhaltender Sparsamkeit sich äußerte"¹⁷³⁾. Da unsere Analyse nur bis zum Jahre 1849 zurückreicht, wollen wir zur Ergänzung eine Untersuchung von Benzenberg¹⁷⁴⁾ heranziehen, aufgrund der sich die Pro-Kopf-Ausgaben in einer Anzahl von Städten der Rheinprovinz und Westfalens im Jahre 1834 auf durchschnittlich 5,50 M. beliefen. Dieser Wert läßt sich zwar nicht direkt mit den von uns errechneten Pro-Kopf-Ausgaben der gesamten preußischen Städte von 8,12 M. im Jahre 1849 und 13,00 M. im Jahre 1869 in Beziehung setzen, aber daß die Zuwachsrate ungefähr dieses Ausmaß erreichte, bestätigen

173) Meusch, H., Die Finanzwirtschaft der Stadt Weissenfels a.S. im 19. Jahrhundert, Halle a.S. 1907, S.104.

174) Vgl. Benzenberg, J.F., Die Gemeindeausgaben der Städte Düsseldorf, Elberfeld, Barmen, Köln, Bonn, Coblenz, Creuznach, Trier, Aachen, Münster, Minden, Arnsberg, Dortmund, Berlin, Leipzig und Paris, 2.Aufl., Bonn 1835.

die Ergebnisse einer großen Zahl von Untersuchungen, die sich mit der finanzwirtschaftlichen Entwicklung städtischer Gemeinwesen beschäftigen¹⁷⁵⁾. Von den Analysen städtischer

175) Im einzelnen wurden, nach der alphabetischen Reihenfolge der Städte, folgende Werke herangezogen, die wir später nicht jeweils zitieren:

Bericht über die Gemeindeverwaltung der Stadt Altona in den Jahren 1863 bis 1900, Teil II, Altona 1906.
Horn, W., Erfurts Stadtverfassung und Stadtwirtschaft, Jena 1904.

Kann, H., Die Finanzen der Stadt Essen im 19. Jahrhundert, Diss. Tübingen 1923.

Allendorf, H., Die Finanzen der Stadt Halle a.S. im 19. Jahrhundert, Jena 1904.

Schmeißer, H., Der Gemeinde-Haushalt der Stadt Heidelberg von 1828 bis 1925, Diss. Heidelberg 1926.

Fauteck, O., Die Finanzen der Stadt Lüneburg im 19. Jahrhundert, Diss. Jena 1911.

Schmitz, G., Die Entwicklung des Haushalts der Stadt Mainz 1798-1945, Diss. Mainz 1957.

Kämmerer, R., Die Finanzwirtschaft der Stadt Marburg in den letzten 100 Jahren (1811-1910), Marburg a.L. 1913.

Herting, A., Die Finanzwirtschaft der Stadt Mühlhausen i.Thür. von 1813-1913, Diss. Erlangen 1927.

Hilgert, A., Die Finanzen der Stadt Münster i.W., von 1816-1906. Abhandlungen aus dem staatswissenschaftlichen Seminar zu Münster i.W., 9.Heft, Leipzig 1910.

Schröter, K., Die Steuern der Stadt Nordhausen, Jena 1904.

Hoffmann, F., Die Finanzen der Stadt Oberhausen (Rhld.) in ihrer Entwicklung von 1862 bis 1914, Diss. Greifswald 1921.

Sunder, F., Das Finanzwesen der Stadt Osnabrück von 1648-1900, Jena 1904.

Neufang, G., Das Gesetz der wachsenden öffentlichen Ausgaben, untersucht an der Entwicklung des Haushalts der Stadt Saarbrücken, Diss. Mainz 1952.

Jesse, W., Geschichte der Stadt Schwerin, Bd.II, Schwerin 1920.

Meusch, H., Die Finanzwirtschaft der Stadt Weissenfels a.S. im 19. Jahrhundert, Halle a.S. 1907.

Hertzer, G., Die Finanzwirtschaft der Stadt Weimar in ihrer Entwicklung, Diss. Halle 1907.

Lucke, W., Die Finanzen der Stadt Wolgast in den Jahren 1815-1914, Diss. Greifswald 1924.

Petrick, H., Die Einnahmen aus dem Kommunalvermögen in ihrer Bedeutung für die Finanzwirtschaft der Stadt Zittau während der Zeit von 1830-1930, Diss. Jena 1930.

Finanzentwicklungen können wir nur einige zitieren¹⁷⁶⁾, deren Auswahl von der strukturellen Verschiedenheit der Städte wie von ihrer geographischen Lage und Größe bestimmt wird (Tabelle 3).

Umgerechnet auf die Einwohnerzahl stiegen die ordentlichen Ausgaben der Stadt Münster i.W. in einem Zeitraum von nahezu einem Jahrhundert um fast das Zwölfwache. Dabei verdoppelten sie sich in den ersten 54 Jahren, verfünffachten sich aber in den folgenden 38 Jahren. Gleichfalls in Essen ist von 1825 bis 1870 nur eine Verdoppelung der gesamten städtischen Pro-Kopf-Ausgaben zu beobachten, in den anschließenden 30 Jahren hingegen eine Versechsfachung. Selbst schon aus den wenigen Angaben der Tabelle 3, die beliebig erweitert werden könnte, tritt die neue Phase in der Entwicklung der städtischen Ausgabenwirtschaft klar zutage, obwohl die genannten Haushalte wegen der verschiedenartigen Gestaltung des Budgetwesens in den einzelnen Stadtgemeinden und den Abweichungen in den Aufbereitungsgrundsätzen der einzelnen Autoren nur mit Einschränkungen untereinander vergleichbar sind. Im Mittel belief sich der jährliche Anstieg des Pro-Kopf-Aufwandes in der Periode von 1870 bis 1900 auf nahezu den zehnfachen Betrag gegenüber dem entsprechenden Wert der vorangegangenen Dutzennien.

Wir können deshalb (wenn es überhaupt erlaubt ist, Kulturerscheinungen punktuell zu begrenzen!) die Gründung des Deutschen Reiches als den Ausgangspunkt einer neuen Periode des deutschen Städtewesens bezeichnen. In dieser neuen Epoche unterscheidet sich zwar das Wachstum des Budgets deutlich von dem in der vorhergegangenen Zeit. Messen wir es jedoch an der durchschnittlichen Jahressteigerung der Kopfquoten, die sich als zweckdienlicher Vergleichsmaßstab anbietet, nehmen die städtischen Ausgaben weder mit konstanter, noch mit kontinuierlich wachsender Rate zu.

176) Wobei wir auch Arbeiten erwähnen, die sich auf außerpreußische Städte beziehen.

Tabelle 3

Die Zunahme der Pro-Kopf-Ausgaben^{a)} während des vergangenen Jahrhunderts
in ausgewählten Städten^{b)}

		Zunahme im Jahresdurch- schnitt/Mark		Zunahme im Jahresdurch- schnitt/Mark	
Münster i.W.	3,51 (1816)	<u>0,07</u>	7,75 (1870)	<u>0,85</u>	40,07 (1908)
Nordhausen	5,36 (1822)	<u>0,06</u>	8,32 (1868)	<u>0,74</u>	33,51 (1902)
Halle a.S.	4,14 (1822)	<u>0,11</u>	8,66 (1863)	<u>0,82</u>	38,99 (1900)
Essen	6,01 (1825)	<u>0,15</u>	12,97 (1870)	<u>2,40</u>	85,00 (1900)
Marburg	3,27 (1921)	<u>0,14</u>	9,63 (1866)	<u>1,40</u>	57,10 (1900)
Saarbrücken	5,50 (1830)	<u>0,24</u>	15,70 (1870)	<u>0,85</u>	41,23 (1900)
Mühlhausen i.Th.	8,34 (1825)	<u>0,24</u>	18,53 (1867)	<u>1,11</u>	55,19 (1900)

a) Bei den Angaben für Münster i.W., Nordhausen und Halle a.S. handelt es sich
nur um die ordentlichen Ausgaben.

b) Quellen: siehe Anm.175.

Vielmehr lassen sich vier Phasen unterscheiden (Tabelle 2), die in ihrer Intensität und Dauer nicht so genau beschrieben werden können, wie das bei einem jährlichen Nachweis oder zumindest bei Erhebungsergebnissen möglich wäre, die den Beginn oder das Ende einer Entwicklungsstufe widerspiegeln. Eine teilweise Korrektur und nähere Beschreibung wird sich deshalb auf die zahlreichen Analysen einzelner Städtehaushalte stützen.

Der erste Abschnitt umfaßt ungefähr die Jahre 1870 bis 1875, in denen die städtischen - namentlich die großstädtischen - Ausgaben sprunghaft ansteigen. Der jährliche Zuwachs der Pro-Kopf-Quote beträgt von 1869 bis 1876 im Durchschnitt 1,01 M. In den Jahren 1872 und 1873 dürfte er wesentlich darüber gelegen haben, denn zum Erhebungszeitpunkt 1876 ist bereits eine gewisse Verzögerung in der Ausweitung der Kommunalbudgets zu erkennen. Da 1876 ungefähr die Hälfte der großstädtischen Ausgaben auf den außerordentlichen Haushalt entfiel und dieser Anteil in großem Umfange mit Hilfe von Anleihen finanziert wurde¹⁷⁷⁾, liegt die Vermutung nahe, daß hier einer der Gründe für die Abflachung beziehungsweise die Verlangsamung des Wachstums in den Jahren 1876 bis 1881 liegt¹⁷⁸⁾. Beim Studium der zitierten Städteanalysen konnten wir überdies feststellen, daß jene Kommunen, die mit besonderem Ehrgeiz in den Jahren nach der Reichsgründung ihren Aufgabenkreis auszuweiten versucht hatten, eine unverhältnismäßig starke Schrumpfung ihrer Budgets hinnehmen mußten, und zwar infolge einer drastischen Einschränkung der Investitionsprojekte. So fielen beispielsweise die Ist-Ausgaben je Kopf der Bevölkerung in Essen von 24,92 M. (1875) auf 18,57 (1880/81) und in Oberhausen sogar von 26,36 M. (1874) auf 16,66 M. (1879), nachdem sie sich 1870 erst auf 8,34 M. belaufen hatten. Selbst die ordentlichen Ausgaben waren in einigen Städten rückläufig, so beispielsweise in Altona und Münster, wo

177) Vgl. Gerstfeldt, Ph., Städtefinanzen in Preußen, Leipzig 1882, S.54.

178) Ebenda, S.107.

sie nach 12,88 M. (1875) nur noch 9,13 M. (1880) betrugen. Da der Tiefpunkt ungefähr um 1880 lag, spiegeln unsere Durchschnittszahlen der Jahre 1876 bis 1883/84 diese Entwicklungsphase nicht in ihrem vollen Ausmaß wider. 1881 begannen bereits die Jahre der Konsolidierung, die ab 1885 immer mehr in solche eines geringen Anstiegs der Pro-Kopf-Ausgaben übergingen. Die durchschnittliche Jahressteigerung der Kopfquoten liegt für die Jahre 1883/84 bis 1891/92 bei 0,54 M. und dürfte sich auch noch bis 1894 auf dieser Höhe gehalten haben. Aus den Verwaltungsberichten vieler Städte ist zu ersehen, daß Anfang der neunziger Jahre zahlreiche Vorhaben in Erwartung der Miquelschen Steuerreform zwar geplant, aber zurückgestellt wurden¹⁷⁹⁾. Die durchschnittliche Steigerung der Pro-Kopf-Ausgaben von 1,05 M. in den Jahren von 1891/92 bis 1895/96 ist in erster Linie auf die sprunghafte Expansion der Budgets von 1894/95 auf 1895/96 zurückzuführen¹⁸⁰⁾, denn "die Miquelsche Steuerreform hat, indem sie den Gemeinden neben dem freien Zuschlagsrecht zur staatlichen Einkommenssteuer die alleinige Ausschöpfung der Realsteuern überließ, bahnbrechend auch auf die Ausgabenseite gewirkt"¹⁸¹⁾. Die städtischen Haushalte dehnten sich bis 1913 in einem solchen Maße aus, daß die ökonomische und soziale Rechtfertigung vieler Projekte in Zweifel gezogen wurde¹⁸²⁾. Zwischen 1895/96 und 1899/1900 beträgt die Zuwachsrate der Pro-Kopf-Sätze schon 1,94 M., im Durchschnitt der Jahre 1907 bis 1913 sogar 2,40 M.¹⁸³⁾ Die steigenden Anforderungen an den

179) So u.a. in Oberhausen, Schwerin, Münster, Erfurt und Essen. Vgl. Preußisches Verwaltungsblatt, 17.Jg. (1895/96), S.317.

180) Vgl. die Voranschlagsziffern des Finanzbedarfs für 1894/95 und 1895/96 in der Denkschrift vom 4. April 1896 über die Ausführung des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893, Anlagen zu den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Preußischen Abgeordnetenhauses 1896, Bd. 3, S. 2000 f.

181) Preußisches Verwaltungsblatt, 30.Jg. (1908), S. 134.

182) Kritisch äußert sich u.a. Weinstein, S., Städtische Finanzsorgen, Jena 1913, S. 1.

183) Daß sie zwischen 1900 und 1907 nur bei 1,86 M. lag, ist auf den Rückgang der allgemeinen Wirtschafts-....

Gemeindehaushalt treten besonders eindrucksvoll bei denjenigen Städten hervor, die von der "industriellen Revolution" direkt erfaßt werden. Die Zunahme der Pro-Kopf-Ausgaben etwa in Essen, Oberhausen, Altona oder Halle a.S. übertrifft diejenige der Städte Heidelberg, Erfurt, Schwerin oder Lüneburg, die den wirtschaftlich-sozialen Veränderungen nicht unmittelbar ausgesetzt waren, um das Mehrfache. Auch die zuvor beschriebenen "Stufen" im Anstieg des kommunalen Aufwandes lassen sich vorzugsweise an den Haushalten der erstgenannten Städte beobachten.

Abschließend bleibt noch die Denkschrift von Silbergleit¹⁸⁴⁾ zu erwähnen, in der er die Ausgaben einer wachsenden Anzahl preußischer Städte in fünfjährigen Abständen von 1865 bis 1905 zusammenstellte¹⁸⁵⁾. Addieren wir seine Einzelwerte und setzen wir die gesamten Ausgaben in Relation zu der wachsenden Einwohnerzahl, so ergibt sich folgendes Bild:

Jahr	Ausgaben je Kopf der Bevölkerung (in M.)	Anstieg gegenüber 1865 (1865= 100)	Zunahme der Pro-Kopf-Ausgaben im Jahresdurchschnitt um Mark
1876	14,2	100	
1870	18,0	127	0,76
1875	29,6	208	2,32
1880	34,1	240	0,90
1885	35,3	249	0,24
1890	43,2	304	1,58
1895	53,4	376	2,04
1900	67,7	477	2,86
1905	87,8	618	4,05

.... tätigkeit in den Jahren 1901/02 zurückzuführen, die sich auch in den städtischen Budgets niederschlug, aber nicht quantifizieren läßt.

184) Silbergleit, H., a.a.O., Tabellen S.480.

185) Die Zahl der Städte, die Silbergleit in die Betrachtung einbezog, erhöhte sich von 64 (1865) auf 103 (1905), deren Anteil an der städtischen Bevölkerung Preußens von rund 30 v.H. auf 50 v.H.

Da Silbergleit teils Netto-, teils Bruttobudgets anführt, nur eine Auswahl der größeren Stadtgemeinden berücksichtigt und die gewerblichen Unternehmungen mit einbezieht, lassen sich die Pro-Kopf-Ausgaben in ihrer absoluten Höhe nicht mit den unseren vergleichen. Der Trend in der Entwicklung der städtischen Ausgaben, den seine Angaben erkennen lassen, stimmt jedoch weitgehend mit den von uns beschriebenen Phasen überein.

2. Landgemeinden

a) Einführung

Im bisherigen Verlauf der Untersuchung war ausschließlich vom Finanzwesen der Städte die Rede, während die Haushalte der Landgemeinden unerwähnt blieben. Bevor wir diesen nun unsere Aufmerksamkeit zuwenden, sollen zunächst mit einigen Bemerkungen die politisch-rechtlichen Verhältnisse auf dem Lande erläutert werden.

Wir erwähnten schon, daß vom Stein seine Städteordnung nur als ein erstes Glied in einer Reihe von kommunalen Organisationsgesetzen auf den Grundlagen der Selbstverwaltung verstanden wissen wollte. Deshalb hatte er auch an eine Neuordnung der Landgemeindeverfassung gedacht, nachdem mit der Bauernbefreiung ein grundsätzlicher Wandel in den wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnissen der ländlichen Bevölkerung eingetreten war¹⁸⁶⁾. Die notwendigen Reformen auf politisch-rechtlichem Gebiete blieben jedoch aus, obwohl es an Versuchen, eine Landgemeindeordnung zu schaffen, nicht fehlte¹⁸⁷⁾. Einer einheitlichen Gesetzgebung für Preußen stand einmal die in

186) Das "Edikt über den erleichterten Besitz und den freien Gebrauch des Grundeigentums sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner" vom 9. Oktober 1807 (GS. 1806-1810, S. 170) hatte die Erbuntertänigkeit der Bauern aufgehoben.

187) Vgl. Keil, F., Die Landgemeinden in den östlichen Provinzen Preußens und die Versuche, eine Landgemeindeordnung zu schaffen, in: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 43, Leipzig 1890, S. 75 ff.

den östlichen Provinzen nicht hinreichend entwickelte kommunale Organisation entgegen¹⁸⁸⁾. Zum anderen verhin- derte die Haltung konservativer Kreise und die geringe Aufgeschlossenheit der ländlichen Bevölkerung gegenüber den liberalen Ideen der Zeit eine organisatorische Neu- ordnung. Auch trugen beide Umstände dazu bei, daß die Landgemeinden in den östlichen Provinzen noch lange Zeit nur dem Namen nach selbständige kommunale Gebilde waren¹⁸⁹⁾. Erst nach langen Kämpfen wurden mit der Landgemeindeord- nung vom 3.Juli 1891 (GS. S.233) für die sieben östlichen Provinzen feste Normen geschaffen¹⁹⁰⁾, nachdem die, auch am Budgetumfang gemessen, aktiveren und weiter entwickel- ten westlichen Provinzen schon in den fünfziger Jahren mit einer Neuordnung ihrer Landgemeindeverfassung voran- gegangen waren¹⁹¹⁾.

Wenden wir uns nach dieser Einführung, die zum Verständ- nis der folgenden Ausführungen notwendig ist, unserem eigentlichen Anliegen zu, dem Ausgabewesen der ländlichen Gemeinden in seiner Entwicklung.

b) Das Budgetvolumen in einzelnen Jahren

Nach einer Erhebung für das Jahr 1849 beliefen sich die Ausgaben der ländlichen Gemeinden auf 15,8 Mio.M. (1,61 M.)¹⁹²⁾

188) Vgl. Döhring, G., Das Kassen- und Rechnungswesen und der Gemeindehaushalt in den Landgemeinden der sieben östlichen Provinzen, Marienwerder 1892

189) Vgl. die "Begründung des Entwurfs einer Landgemeinde- verfassung für die sieben östlichen Provinzen der Mo- narchie" in: Anlagen zu den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Preußischen Abgeordneten- hauses 1890/91, Bd.1, S.270 ff. Für die Gutsbezirke gilt dies in erhöhtem Maße. Vgl. Loening, E., Land- gemeinden und Gutsbezirke in den östlichen Provinzen Preußens, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd.58 (1892), S.161 ff.

190) Vgl. Kitzel, K., Die Herrfurthsche Landgemeindeord- nung, Schriftenreihe des Vereins zur Pflege kommunal- wissenschaftlicher Aufgaben e.V., Bd.3, Stuttgart 1957.

191) So Westfalen am 19.März 1856 (GS. S.265) und die Rheinprovinz am 15.Mai 1856 (GS. S.435).

192) Vgl. Tabellen und amtliche Nachrichten über den Preu- Bischen Staat für das Jahr 1849, Bd.4, Berlin 1853, S.428.

Da jedoch nur Angaben aus Gemeinden mit insgesamt 9.869.903 Einwohnern eingegangen waren und die Landbevölkerung nach einer offiziellen Zählung in diesem Jahr 11.710.824 Personen ausmachte, sind in der ermittelten Ausgabensumme die Aufwendungen zahlreicher Gemeindehaushalte unberücksichtigt geblieben. Dabei handelte es sich vor allem um kleinste Landgemeinden und Gutsbezirke der östlichen Provinzen, die eine durchgängige Geldwirtschaft ebensowenig kannten, wie ein geordnetes Rechnungswesen¹⁹³⁾. Ihre Budgetvolumina lagen - den späteren Erhebungen zufolge - weit unter dem allgemeinen Durchschnitt, so daß wir für sie eine Kopfquote von 1,00 M., mithin bei der Einwohnerzahl von 1,8 Mio., eine absolute Ausgabensumme von 1,8 Mio.M., unterstellen können. Die gesamten Aufwendungen der ländlichen Gemeinden betrugen damit im Jahre 1849 rund 17,7 Mio.M. (1,51 M.)¹⁹⁴⁾

Von den nachgewiesenen 78,0 Mio.M. Gesamtausgaben der preußischen Gemeinden im Jahre 1857¹⁹⁵⁾ verausgabten nach unserer Schätzung die Städte 52,0 Mio.M.¹⁹⁶⁾ Daß der Differenzbetrag von 26,0 Mio.M. (2,09 M.)¹⁹⁷⁾ ungefähr dem tatsächlichen Ausgabenvolumen der ländlichen Gemeinden entspricht, bestätigt ein Vergleich der gesamten Beiträge zu Kommunalzwecken in den Jahren 1849, 1857 und 1869¹⁹⁸⁾.

Die Erhebung des Jahres 1869 berücksichtigte die Landgemeinden und Gutsbezirke als die entscheidenden Fehlerquellen der 1849er Aufnahme nicht, so daß wir auf die Schätzung eines Näherungswertes angewiesen sind. Ausgehend von der Entwicklung der Steuereinnahmen und dem Anstieg der

193) Vgl. Ztschr.d.Preuß.Stat.Bureaus, 1.Jg.(1861), S.320.

194) Da wir die absoluten Beträge in Tausend Mark errechneten, sie aber der Übersichtlichkeit wegen in Millionen Mark angeben, können geringfügige Differenzen auftreten.

195) Vgl. 6.Ergänzungsheft, a.a.O., S.97.

196) Vgl. S.49.

197) Es wurde die Bevölkerungszahl des Jahres 1858 zugrundegelegt. Vgl.Jahrbuch für die Amtliche Statistik des Preußischen Staates, 1.Jg. (1863), S.77.

198) Vgl. Blenck, Beiträge zur preußischen Staats- und Kommunal-Finanzstatistik, in: Ztschr.d.Preuß.Stat.Bureaus, 11.Jg. (1871), S.160.

Ausgaben in den kleineren Städten läßt sich der Aufwand pro Kopf der Landbevölkerung ungefähr mit 3,20 M. beziehungsweise die Gesamtaufwendungen mit 46,7 Mio.M. veranschlagen¹⁹⁹⁾.

Als zuverlässiger können die Werte für 1876 angesehen werden. Die Steuereinnahmen, die sich in diesem Jahr auf 55,2 Mio.M.²⁰⁰⁾ (3,70 M.)²⁰¹⁾ und 1880/81 auf 58,9 Mio.M. (3,76 M.)²⁰²⁾ beliefen, erreichten im Jahre 1883/84 eine Höhe von 63,2 Mio.M.²⁰³⁾ Umgerechnet auf den Kopf der Bevölkerung (4,02 M.) machten sie damit rund 70 v.H. der entsprechenden Aufwandsquote (5,81 M.) des Jahres 1883/84 aus. Unter Beachtung der Entwicklung in den Landgemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern²⁰⁴⁾, die sowohl in die Erhebung des Jahres 1876 wie in die des Jahres 1883/84 einbezogen worden waren, und mit Rücksicht darauf, daß die Ausgabenfinanzierung durch Kredite in den Landgemeinden, im Gegensatz zu den Städten, in den siebziger Jahren keine nennenswerte Rolle spielte, unterstellen wir für das Jahr 1876 einen Deckungsprozentsatz, der gegenüber 1883/84 nur geringfügig ermäßigt ist. Wir beziffern den Pro-Kopf-Aufwand auf 5,00 M. und damit die Gesamtausgaben auf 74,8 Mio.M.²⁰⁵⁾

- 199) Bevölkerungszahl der Jahre 1867 und 1871 linear interpoliert, wobei für die Gutsbezirke eine Einwohnerzahl von 1.986.728 Personen angenommen wurde. Vgl. Festschrift des Königlichen Preussischen Statistischen Büros zur Jahrhundertfeier seines Bestehens, Berlin 1905, Zweiter Teil, Tafel 1, S.2.
- 200) Vgl. Herrfurth, L., Beiträge zur Statistik der Gemeindeabgaben in Preußen, in: Ztschr.d.Preuß.Stat.Bureaus, 18.Jg. (1878), S.12.
- 201) Aufgrund der Bevölkerungszahl Ende 1875 berechnet. Vgl. Ztschr.d.Preuß.Stat.Bureaus, 18.Jg.(1878), Stat. Korr. S.47.
- 202) Vgl. Jahrbuch für die Amtliche Statistik des Preussischen Staates, 5.Jg. (1883), 13.Abteilung, S.209.
- 203) Vgl. 16.Ergänzungsheft, a.a.O., S.246.
- 204) Auf die Landgemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern entfiel allerdings nur 1.3 v.H. der Landgemeindebevölkerung. Vgl. 6.Ergänzungsheft, a.a.O., S.121.
- 205) Aufgrund der Bevölkerungszahl Ende 1875 berechnet. Vgl. Statistisches Jahrbuch für den Preussischen Staat, 1.Jg. (1903), S.3. Für die Gutsbezirke wurde eine Einwohnerzahl von 2 Mio. unterstellt.

Einen ersten tieferen Einblick in die finanzielle Situation der ländlichen Kommunen erlaubte die alle Gemeinden einschließende Erhebung des Jahres 1883/84. Sie erbrachte eine Ausgabensumme der Landgemeinden von 90,0 Mio.M. (5,81 M.)²⁰⁶⁾. Die Ergebnisse dieser Erhebung zeigen, daß der Budgetumfang in den einzelnen Landesteilen sehr unterschiedlich war. Während die Landgemeinden in den östlichen Provinzen nur 3,67 M. je Kopf der Bevölkerung verausgabten, belief sich der entsprechende Wert in den übrigen Landesteilen auf 9,64 M., in der Rheinprovinz sogar auf 12,45 M.

Über die weitere Entwicklung des ländlichen Budgetvolumens geben lediglich die Ergebnisse zweier Teilerhebungen und einzelne Angaben über die Höhe der Steuereinnahmen Auskunft.

Eine erste Teilerhebung erfaßte die Finanzen der Landgemeinden in den sieben östlichen Provinzen. Für das Rechnungsjahr 1888/89 wurden Gesamtausgaben von 33,6 Mio.M. ermittelt²⁰⁷⁾, was einer Steigerung der Pro-Kopf-Aufwendungen von knapp 10 v.H. gegenüber 1883/84 entsprach. Die Zuwachsrate war jedoch in den einzelnen Provinzen sehr unterschiedlich²⁰⁸⁾. Den Landgemeinden Brandenburgs mit der stärksten Budgetausweitung standen die der Provinz Posen gegenüber, die beispielsweise 1911 nur den zehnten Teil der unvereinigten Pro-Kopf-Ausgaben Brandenburgs aufwendeten²⁰⁹⁾. Mit der zweiten Teilerhebung ist die Aufnahme des Jahres 1891/92 gemeint, die im Zusammenhang

206) Vgl. 16.Ergänzungsheft, S.246. Amtssässige Städte gemäß der Korrektur bei den Stadtgemeinden (vgl. Anm. 164) abgezogen.

207) Vgl. Anlagen zu den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Preußischen Abgeordnetenhauses 1890/91, Bd.1, Anlage E, S.400.

208) So errechnete Hannemann, A. - Beschreibung des Kreises Teltow und seiner Einrichtungen, Berlin 1894 - für die im Kreis Teltow gelegenen 25 sogenannten Vorortsgemeinden von Berlin eine Pro-Kopf-Ausgabensteigerung von 9,37 M. (1884/85) auf 30,03 M. (1891/92).

209) Vgl. Preußische Statistik, Heft 243 (Staat), Einleitung S.48.

mit dem Entwurf des Kommunalabgabengesetzes angeordnet worden war und eine Auswahl von 967 Landgemeinden berücksichtigt²¹⁰⁾. Deren Budgetsumme belief sich auf 10,8 Mio.M. (9,03 M.), wobei die Steuereinnahmen 7,6 Mio.M. (6,33 M.), das heißt, 70 v.H. der gesamten Ausgaben erreichten. Da 1883/84 zu erkennen war, daß die Pro-Kopf-Ausgaben in den Landgemeinden, genau wie in den Städten, mit abnehmender Größenordnung der Kommune sehr stark fallen und die 967 Landgemeinden mit durchschnittlich 1.242 Einwohnern weit über dem Durchschnitt aller Landgemeinden (rund 450 Einwohner) lagen²¹¹⁾, können wir die Pro-Kopf-Ausgaben aller Landgemeinden mit höchstens 7,40 M. beziehungsweise die Gesamtausgaben mit 120,6 Mio.M. im Jahre 1891/92 ansetzen.

Für die Jahre 1895/96, 1899/1900, 1907 und 1913 läßt sich die Ausgabenhöhe nur schätzen. Die von uns angenommenen Beträge²¹²⁾ stützen sich einmal auf die Steuereinnahmen der Landgemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern in den Jahren 1907²¹³⁾, 1910²¹⁴⁾ und 1913²¹⁵⁾, werden aber im wesentlichen in Anlehnung an die durchschnittlichen Jahressteigerungen der Pro-Kopf-Ausgaben in den Städten mit

210) Vgl. Anlagen 1892/93, S.895.

211) Sie können deshalb nicht als repräsentativ für alle Landgemeinden gelten, obwohl es in einer Anmerkung auf Seite 779 der "Anlagen" heißt: "Die Nachweisung bezieht sich für jeden Kreis für zwei Landgemeinden, bei deren Auswahl der Gesichtspunkt hat maßgebend sein sollen, daß dieselben nach ihren steuerlichen Verhältnissen im wesentlichen als Probegemeinden für den Kreis zu erachten seien."

212) Die Bevölkerungszahl wurde linear interpoliert nach: Statistisches Jahrbuch für den Preußischen Staat, 1.Jg. (1903), S.3 und 10.Jg.(1913), S.9. Für 1913 vgl. Tab.1, Anm. d.

213) Vgl. Denkschriftenband, a.a.O., S.713 u.733.

214) Vgl. Tetzlaff, O., Die Steuern und Schulden der preußischen Städte und größeren Landgemeinden im Rechnungsjahre 1910 und die von ihnen im Rechnungsjahre 1911 erhobenen Zuschläge zu den staatlich veranlagten direkten Steuern, in: Ztschr.des Preuß.Stat.Landesamtes, 52.Jg. (1912), S.55.

215) Vgl. Statistisches Jahrbuch für den Preußischen Staat, 14.Jg. (1917), S.325.

weniger als 10.000 Einwohnern²¹⁶⁾ geschätzt²¹⁷⁾. Wir haben sie zusammen mit den bisher ermittelten Summen in der Tabelle 4 aufgeführt.

Eine Überprüfung der erarbeiteten Entwicklungsreihe in ähnlicher Weise, wie wir sie in bezug auf die Stadtgemeinden vornahmen, ist nicht möglich. Während über den historischen Werdegang der Städtefinanzen eine Vielzahl von Arbeiten orientieren, fehlt es fast völlig an systematischen Untersuchungen über die kommunalen Finanzen in ländlichen Gemeinden. Zu nennen sind lediglich Studien von Schappacher²¹⁸⁾, Gleitsmann²¹⁹⁾ und Elfert²²⁰⁾. Letzterer gibt die ordentlichen Ausgaben des Kreises Münster, der fast ausschließlich landwirtschaftlich strukturiert war und dessen Charakter sich im 19. Jahrhundert nicht wesentlich veränderte, wie folgt an^{220a)}:

Jahr	Ausgaben je Kopf d. Bev. (in M.)	Anstieg gegenüber 1835 (1835= 100)	Zunahme der Pro- Kopf-Sätze im Jah- resdurchschnitt um Mark
1835	1,02	100	0, 0,04
1860	2,10	206	0,31
1875	6,72	659	0,14
1890	8,82	865	0,32
1900	12,06	1182	0,47
1908	15,79	1548	

216) Die Jahressteigerungen der Pro-Kopf-Sätze betrugen in den Kleinstädten: 0,46 M. (1891/92 bis 1895/96), 0,77 M. (1895/96 bis 1899/1900), 1,02 M. (1899/1900 bis 1907) und 1,39 M. (1907 bis 1913).

217) Vgl. ferner: Beiträge zur Finanzstatistik Berlin und der benachbarten Gemeinden, Berliner Statistik, Heft 4, Berlin 1906, S.72.

218) Schappacher, A., Moderne Kommunalfinanzen im Landkreis Recklinghausen, Abhandlungen aus dem staatswiss. Seminar zu Münster, Heft 11, Leipzig 1910.

219) Gleitsmann, M., Die Belastung des ländlichen Grundbesitzes mit öffentlichen Abgaben: speziell ländliche Gemeindefinanzen im Kreise Delitzsch, Halle 1906.

220) Elfert, G.. Die Kommunalfinanzen im Landkreis Münster, Münster (Westf.) 1911. Eine Besprechung findet sich in: Volkswirtschaftliche Blätter, 10.Jg. (1911).

Im Vergleich zur Tabelle 4 fällt auf, daß selbst die Pro-Kopf-Quoten der ordentlichen Ausgaben ab 1875 über dem Durchschnitt der preußischen Landgemeinden lagen. Hierfür dürfte der wiederholt erwähnte Unterschied zwischen dem Umfang öffentlicher Aufgabenerfüllung in den östlichen und westlichen Provinzen verantwortlich gewesen sein. Die geringere Zuwachsrates nach 1890 ist aus der Tatsache zu erklären, daß Elfert nur die ordentlichen Ausgaben berücksichtigt und der außerordentliche Haushalt nach 1890, vor allem in den größeren Landgemeinden, zunehmend an Bedeutung gewann. Trotz dieser Abweichungen lassen sich an der Zuwachsrates der Pro-Kopf-Sätze - an der uns bei einem Vergleich allein gelegen sein kann - weitgehende Parallelen erkennen.

III. Kreise

1. Verwaltungsorganisatorische Entwicklung der Kreisverbände

Bei der sachlichen Abgrenzung unseres Themas haben wir auf die unterschiedliche Funktion des Kreises in den einzelnen deutschen Staaten hingewiesen. Sie reicht im 19. Jahrhundert vom rein staatlichen Verwaltungsbezirk (Elsaß-Lothringen) bis zur ausschließlichen Stellung eines Kommunalverbandes (Baden). Dabei stellten wir fest, daß die preußischen Kreisverbände zwischen diesen extremen Möglichkeiten funktionaler Stellung einzuordnen seien²²¹⁾. Zum besseren Verständnis der späteren Ausführungen über das Wachstum ihrer Budgets und die Wandlungen ihres Aufgabenkreises soll hinzugefügt werden, daß sie in diese Position erst im Ver-

220a) Elfert, G., a.a.O., S.74.

221) Vgl. Kinne, H., a.a.O., S.47, der sie definiert als eine "Zusammenfassung einer Anzahl von Gutsbezirken, Landgemeinden und Städten zu einer kommunalen Einheit, einem Kommunalverband, behufs Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten und zur Erfüllung wichtiger staatlicher Aufgaben, hauptsächlich auf dem Gebiete der allgemeinen Landesverwaltung sowie zur Wahrnehmung derjenigen kommunalen Aufgaben, welche über die Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinde bzw. Gutsbezirke hinausgehen".

Tabelle 4

Die Ausgaben der preussischen Landgemeinden a) 1849 bis 1913
(absolut und je Kopf der Bevölkerung)

Jahr	Ausgaben insgesamt (Mio.M.)	Anstieg gegenüber 1849 (1849= 100)	Ausgaben je Kopf d. Bev. (Mark)	Anstieg gegenüber 1849 (1849= 100)	Zunahme der Pro-Kopf-Sätze im Jahresdurchschnitt um Mark
1849	15,8	100	1,61	100	0,06
1857	26,0	265	2,09	130	0,09
1869	46,7	296	3,20	199	0,26
1876	74,8	474	5,00	311	0,12
1883/84	80,0	570	5,81	361	0,20
1891/92	120,6	763	7,40	460	0,30
1895/96	145,1	918	8,60	534	0,45
1899/ 1900	181,7	1150	10,40	646	
1907	274,9	1740	14,70	913	0,61
1913	391,5	2478	19,95	1239	0,88

a) 1849 und 1857 einschließlich Gutsbezirke

b) Quellen: siehe Text Seite

laufe des vergangenen Jahrhunderts hineinwachsen, indem sie aus anfangs rein staatlichen Aufgabenträgern zu Selbstverwaltungskörperschaften auf kommunaler Ebene ausgebaut wurden.

Das Reformwerk des Freiherrn vom Stein, als ein erstes Glied im Aufbau des gesamten Staatslebens auf den Grundlagen der Selbstverwaltung gedacht, war nicht zuletzt insofern unvollendet geblieben, als in der Folgezeit für die Ausbildung oder Belebung der Kommunalverbände sehr wenig getan wurde. Aufgrund der sogenannten endgültigen Kreisordnungen der zwanziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts²²²⁾ konnten die Landkreise noch keineswegs als Gebietskörperschaften bezeichnet werden²²³⁾. Infolge der Aktivität konservativer Kräfte zugunsten einer Beibehaltung der ständischen Verwaltungsorganisation auf dem Lande stagnierten sie in der Stellung staatlicher Verwaltungsbezirke. Erst am 13. Dezember 1872 wurde, heftig umstritten, unter dem Zwang einer Neuverteilung der kommunalen Aufgaben eine Kreisordnung (GS. S. 661) erlassen. Sie bildete die Kreisverbände zu vollwertigen kommunalen Körperschaften unter wesentlicher Erweiterung ihres Aufgabenkreises aus und war zugleich der erste Schritt zu einer tiefgreifenden Neugestaltung der preußischen Staatsverwaltung.

2. Das Wachstum der Kreisaufgaben

Wenden wir uns der Entwicklung der Kreisaufgaben zu, so finden wir uns mit der Tatsache konfrontiert, daß gesamtstaatliche Erhebungen der Finanzen preußischer Landkreise nur in den Jahren 1869, 1877/78, 1903, 1908 und 1913 durchgeführt wurden. Dabei ermöglicht die Erhebung des Jahres 1869, die zur Vorbereitung der Kreisverfassung angeordnet worden war, einen Einblick in die finanzielle Situation der preußischen Kreisverbände vor dem Erlaß des Neuregelungs-

222) Vgl. u.a. die Kreisordnung für die Rheinprovinz und Westfalen vom 13. Juli 1827 (GS. S. 117) und für die Provinz Preußen vom 17. März 1828 (GS. S. 34).

223) Vgl. Jeserich, K., Die deutsche Gemeinde, a.a.O., S. 139.

gesetzes von 1872. Wenn die Erfüllung ihrer Aufgaben zu dieser Zeit auch vorwiegend unter einer "passiven Leistungspflicht"²²⁴⁾ stand, so hatte ihnen doch schon im Jahre 1841 eine königliche Order das Recht zugestanden, "Ausgaben zu beschließen und dadurch die Kreiseingesessenen zu verpflichten"²²⁵⁾. Die Einnahmen aus diesen Verpflichtungen betrugen 1849 insgesamt 3,3 Mio.M. und waren 1857 auf 6,8 Mio.M.²²⁶⁾ beziehungsweise 1869 auf 14,7 Mio.M.²²⁷⁾ angewachsen. Unter Bezugnahme auf das Verhältnis dieser Einnahmen zu den Ausgaben des Jahres 1869 (Tabelle 5) und unter Berücksichtigung der Einnahmen aus dem Kreisvermögen lassen sich die Gesamtaufwendungen der Jahre 1849 und 1857 auf ungefähr 6,0 Mio.M. und 11,0 Mio.M. schätzen. Die Ausgabensumme des Jahres 1876 können wir anhand des Ergebnisses für 1877/78 (Tabelle 6) auf rund 39,0 Mio.M. beziffern, die des Jahres 1883/84 aufgrund der Entwicklung der Kreissteuern auf ungefähr 50,0 Mio.M.

Die Kreissteuern, die 1877/78 schon 22,8 Mio.M. betrugen und 56,7 v.H. der Ausgaben finanzierten, waren 1880/81 auf 25,9 Mio.M.²²⁸⁾ und 1885/86 weiter auf 27,7 Mio.M.²²⁹⁾ angestiegen.

Bei der vorsichtigen Einschätzung der Entwicklung in den folgenden Jahren haben wir eine Vielzahl von Hinweisen²³⁰⁾

224) Schoen, P., a.a.O., S.377.

225) Klewitz, S., Die von Staat und Kommune für den Privathaushalt übernommenen Leistungen, Leipzig 1911, S.54.

226) Vgl. Ztschr.d.Preuß.Stat.Bureaus, 3.Jg. (1863), S.3, 11.Jg. (1871), Anlage F, S.160, 15.Jg. (1875), S.18. Diese Angaben werden als ziemlich zuverlässig angesehen. Vgl. Ztschr.d.Preuß.Stat.Bureaus, 18.Jg. (1878), S.2.

227) Vgl. Preußische Statistik, Heft 35, S.151.

228) Vgl. Statistisches Handbuch für den Preußischen Staat, Bd.1 (1888), S.559.

229) Vgl. Statistisches Handbuch für den Preußischen Staat, Bd.2 (1893), S.624.

230) So die Ausführungen des Gesetzes vom 14.Mai 1885 (lex Huene), aufgrund der allein im Jahre 1889/90 rund 23.495 Tsd.M. vom Staat aus den landwirtschaftlichen Zolleinnahmen an die Kreise überwiesen wurden. Vgl. Anlagen zu den Stenographischen Berichten des preußischen Abgeordnetenhauses 1890/91, Bd.4, S.2890 ff.

Tabelle 5

Der Aufwand der preußischen Kreisverbände
1849 - 1913

Jahr	Ausgaben insgesamt (Mio.M.)	Anstieg gegenüber 1849 (1849 = 100)	Ausgaben je Kopf der Kreisbe- völkerung a) (in Mark)
1849	6,0	100	.
1857	11,0	183	.
1869	25,8	430	1,16
1876	39,0	650	.
1883/84	50,0 b)	833	.
1891/92	90,0	1500	.
1895/96	110,0	1833	.
1900	144,0 b)	2400	6,25
1907	187,4	3123	7,22
1913	264,9	4416	9,62

a) Nur für die Erhebungsjahre liegen Angaben über die Kreisbevölkerung vor.

b) Kaufmann, R.v. - Die Kommunal финанzen, a.a.O., Bd.2, S.518 und 521 - schätzt die Gesamtausgaben auf 45 Mio.M. (1883/84) und 100 Mio.M. (1900), ohne jedoch von dem Ergebnis der Erhebung des Jahres 1903 Kenntnis haben zu können.

beachtet, deren Erläuterung im einzelnen hier zu weit führen würde.

Aus der Zusammenstellung der einzelnen Aufwandsbeträge in der Tabelle 5 läßt sich die starke Zunahme öffentlicher Tätigkeit auf der Kreisebene ablesen. Selbst noch 1872 war das Finanzwesen der Kreisverbände wenig entwickelt. Das Organisationsgesetz muß deshalb mehr als eine Voraussetzung für die, im Verlauf des wirtschaftlichen Wachstums einsetzende Übernahme öffentlicher Aufgaben angesehen werden, als daß es selbst schon eine wesentliche Ausweitung der Budgets bewirkt hätte. Im Laufe der Jahre wuchsen jedoch die Haushalte beträchtlich. Auf den Kopf der Kreisbevölkerung umgerechnet, stiegen die Aufwendungen in der Zeit von 1877/78 bis 1913 von 1,16 M. auf 9,62 M. Die überraschend geringe Differenz zwischen der Steigerungsrate der Pro-Kopf-Ausgaben und dem Zuwachs der absoluten Beträge hing im wesentlichen mit der allgemeinen Bevölkerungsentwicklung auf dem Lande zusammen²³¹⁾.

Die Unterschiedlichkeit der Entwicklung in den einzelnen Kreisverbänden, die bei einer allgemeinen Charakterisierung zwangsläufig zu kurz kommen muß, soll anhand zweier

.... Ferner die Steigerung der Einnahmen aus dem Kreisvermögen (vgl. Preußische Statistik, Heft 226, Teil Ia, S.340) und der Besteuerung, denn 1908 waren die Steuereinnahmen auf 95,9 Mio.M. angewachsen (vgl. Preußische Statistik, Heft 226, Teil Ia, S.322). Vgl. weiterhin das Ergebnis einer auf die Landkreise der sieben östlichen Provinzen beschränkten Erhebung für das Jahr 1899/1900 bei Kaufmann, R.v., a.a.O., Bd.1, S.334. Beachtet wurden ferner die Rechnungsergebnisse der ostpreußischen Landkreise in den Jahren 1885 bis 1911 - publiziert in den Drucksachen der Verhandlungen des Provinzverbandes der Provinz Ostpreußen - und die Resultate der erwähnten Monographien.

231) In zahlreichen Kreisen der östlichen Provinzen war die Bevölkerung zeitweise sogar wegen der sogenannten Landflucht stark rückläufig. Daneben spielten natürlich sowohl das Ausscheiden von Städten aus dem Kreisverband wie Eingemeindungen bisher ländlicher Gemeinden in einen Stadtkreis vor allem in den Industriegebieten eine Rolle.

Tabelle 6

Die Entwicklung der Ausgaben in den Landkreisen^{a)}

Recklinghausen			Delitzsch				
Jahr	Gesamt- ¹⁾ Ausgaben (in 1000 M.)	Pro-iopf- Ausgaben (in M.)	Zunahme im Jahresdurch- schnitt um Mark	Jahr	Gesamt- ²⁾ Ausgaben (in 1000 M.)	Pro-iopf- Ausgaben (in M.)	Zunahme im jah- resd- schnitt um Mark
1870	59	1,12	<u>0,04</u>	1875	47	0,82	<u>0,01</u>
1885	132	1,77	<u>0,11</u>	1885	57	0,95	<u>0,05</u>
1894	320	2,74	<u>0,20</u>	1895	97	1,48	<u>0,04</u>
1903	851	4,54	<u>0,61</u>	1905	138	1,86	<u>0,09</u>
1908	2170	7,61		1910	176	2,30	

1) Abgesehen von den Jahren 1870 und 1885 handelt es sich um Soll-Ausgaben. Die Abweichungen gegenüber den Ergebnissen der amtlichen Statistik in den Jahren 1903 (vgl. Preussische Statistik, Heft 205, Westfalen, S. 37) und 1908 (vgl. Preussische Statistik, Heft 226, Westfalen, S. 25) erklären sich aus dem unterschiedlichen Ausweis außerordentlicher Anwendungen.

2) Da es sich um die Soll-Ausgaben handelt, ergeben sich auch hier geringe Differenzen zu den Ergebnissen der amtlichen Statistik.

a) Quellen: Schappacher, a.a.O. und Fichler, a.a.O.

Einzelanalysen²³²⁾ belegt werden²³³⁾. Dabei handelt es sich um zwei Landkreise (Delitzsch und Recklinghausen), die in ihrer Wirtschaftsstruktur keine Ähnlichkeit hatten.

Die Verschiedenheit sowohl im Grad der Verstädterung wie in der Erwerbsstruktur der Bevölkerung schlug sich einerseits in einem höheren Pro-Kopf-Aufwand des Landkreises Recklinghausen nieder, der 1905 nach der Einwohnerzahl den fünftgrößten Kreis Preußens bildete. Andererseits lagen auch die durchschnittlichen Zuwächse von 1870 bis 1908 weit über denen des Kreises Delitzsch, wobei die Differenz progressiv zunahm. Darüber hinaus verdeutlichen die Werte der Tabelle 6, daß im Landkreis Delitzsch die Ausweitung der kommunalen Tätigkeit ziemlich kontinuierlich verlief und, infolge eines relativ geringen Bevölkerungsanstiegs²³⁴⁾, die Erhöhung der Pro-Kopf-Quote die der Gesamtausgaben nur wenig übertraf²³⁵⁾.

3. Die Wandlungen in der Ausgabenstruktur

Gehen wir nun zu einer Erläuterung der finanziellen Leistungen der Kreise für die einzelnen Verwaltungsaufgaben und ihrer Bedeutung im Rahmen der Gesamtaufwendungen der

232) Eichler, H., Die Finanzen des Kreiskommunalverbandes Delitzsch (1875-1928), Diss. Berlin 1930 und Schappacher, A., a.a.O.

233) Vgl. weiterhin Elfert, a.a.O.

234) Die Bevölkerung des Landkreises Recklinghausen stieg von 49.289 Einwohnern im Jahre 1858 auf 285.324 im Jahre 1908 (um 580%), die des Kreises Delitzsch dagegen nur von 57.156 im Jahre 1875 auf 76.398 im Jahre 1910 (um 13%). Vgl. Schappacher, A., a.a.O., S.9 und Eichler, H., a.a.O., S.4.

235) Zur Entwicklung in landwirtschaftlich orientierten Kreiskommunalverbänden vgl. auch die Haushaltsentwicklung der ostpreussischen Landkreise von 1885/86 bis 1911; fortlaufend veröffentlicht in den Drucksachen der Verhandlungen des Provinziallandtags der Provinz Ostpreußen. Eine zweite Aufzeichnung der Entwicklung in den industriewirtschaftlich strukturierten Landkreisen findet sich in der Festschrift des Landkreises Düsseldorf zur Eröffnung des neuen Gebäudes der Kreissparkasse und zum 25jährigen Jubiläum des Kreisausschusses für den Landkreis Düsseldorf, Düsseldorf 1913.

Kreisverbände über²³⁶⁾, wie sie in der Tabelle 7 nachgewiesen sind, und wie wir sie in den bislang erwähnten Unterlagen bestätigt fanden.

Der hohe Anteil der Ausgaben für die "Allgemeine Verwaltung" im Jahre 1877/78 - 13,64 v.H. gegenüber 4,13 v.H. im Jahre 1869 - ist auf die grundlegende Neugestaltung der Kreisverfassung 1872 zurückzuführen. Deshalb waren zwar die in diesem Posten ebenfalls enthaltenen Ausgaben für die allgemeinen staatlichen Zwecke zurückgegangen, die Verwaltungsausgaben hatten sich jedoch um 750 v.H. gegenüber 1869 erhöht, da auch die Amtsverwaltung den Kreisen übertragen worden war²³⁷⁾.

Die Leistungen für die wirtschaftliche Entwicklung im engeren Sinne waren durchweg unbedeutend und in erster Linie der Förderung von Landwirtschaft und Landesmelioration gewidmet. Das Gleiche trifft für das Bildungswesen zu, und zwar absolut und im Verhältnis zu den Gesamtausgaben. Die Kreise beschränkten sich hier auf Beihilfen zum ländlichen Fortbildungsschulwesen sowie die Förderung der Volksbibliotheken und der Heimatkunst. Das Schwergewicht ihrer Aktivität lag auf dem Verkehrssektor. Neben dem Bau und der Unterhaltung der sogenannten Kreisstraßen, die einen großen Teil der Mittel erforderten, beteiligten sie sich am Eisenbahnbau (Klein- und Nebenbahnen)²³⁸⁾ und an der Unterstüt-

236) Eine Gegenüberstellung der Ergebnisse der Jahre 1869 und 1877/78 findet sich bei Kaufmann, R.v., Kommunal финанzen, a.a.O., Bd.1, S.333 und ein Vergleich der Jahre 1877/78, 1903 und 1908 in der Preussischen Statistik, Heft 226, Teil Ia, S.340.

237) Die Verwaltung der Ämter hatte bis 1872 in Staatshand gelegen, weshalb auch die Kreisordnung bestimmte (§ 70, Abs.1), daß der Staat als Beitrag zu den Kosten der Amtsverwaltung den Kreisen diejenigen Summen zu überweisen habe, welche er nach dem Erlaß der Kreisordnung durch den Wegfall der königlichen Polizeiverwaltungen an den dafür im Staatshaushalt für 1873 veranschlagten Ausgaben ersparen würde.

238) Im Jahre 1913 betrugen die Ausgaben für den Eisenbahnbau 27,0 Mio.M., vgl. Tetzlaff, O., Die Finanzstatistik der preussischen Landkreise für das Rechnungsjahr 1913, in: Ztschr.d.Preuß.Stat.Landesamtes, 60.Jg. (1920), S.9.

Tabelle 7

Die Ausgaben^{a)} der preußischen Kreisverbände nach Funktionen (absolut und relativ) in den Jahren 1869, 1877/78, 1903, 1908 und 1913

absolut in Mio.M.

Jahr	Allg. Verw.	Wirtsch. Entw.	Sozial- u. Ges. Gesundheitswesen	Bild. wesen	Verkehrs- wesen	Schuld. dienst	Sonstige ^{b)}	Ausgaben insgesamt
1869	1,1	0,3	1,2 ^{c)}	0,1	16,2	5,8	1,2	25,8
1877/78	5,5	0,1	2,9 ^{c)}	0,2	22,0	7,7	1,8	40,2
1903	11,9	2,5	16,7	0,5	80,9	25,0	24,8	162,2
1908	17,5	4,1	22,9	1,1	38,3	32,9	27,3	194,0
1913	26,3	5,4	32,8	2,0	104,8	42,9	50,9	264,9

in v.H. der Gesamtausgaben

1869	4,13	1,05	4,65	0,20	62,30	22,64	4,54	
1877/78	13,64	0,34	7,18	0,39	54,64	19,27	4,53	
1903	7,32	1,53	10,29	0,33	49,84	15,39	15,30	
1908	9,02	2,12	11,78	0,54	45,52	16,95	14,06	
1913	9,92	2,05	12,37	0,74	39,54	16,17	19,21	

a) Eine exakte Errechnung der unmittelbaren Ausgaben ist insofern nicht möglich, als sich zwar die Leistungen an die provincial- und kommunalständischen Verbände sowie die gesetzlich gebundenen Zuweisungen an die Gemeinden, nicht dagegen die freiwilligen Leistungen zugunsten der Gemeinden, insbesondere auf den Gebieten des Wegebau und Wohlfahrtswesens, ausscheiden lassen. Die Aufwendungen der wirtschaftlichen Unternehmungen sind, abgesehen von denen des Verkehrswesens, die nicht gesondert ausgewiesen wurden (aber auch nicht bedeutsam waren), in diesen Beträgen nicht enthalten, da sie regelmäßig von den entsprechenden Einnahmen übertroffen wurden.

b) Ab 1903 vorwiegend "Kapitalbildung" darunter erfaßt.

c) Einschließlich Aufwendungen der gemeinnützigen Anstalten und Einrichtungen.

- 1) Quellen 1869 : Jahrbuch für die Amtliche Statistik des Preussischen Staates, 4. Jg. (1876), Zweiter Teil, S. 372. Auch: Preussische Statistik, Heft 35, Vorwort S. 8.
- 1877/78 : 7. Ergänzungsheft zur Ztschr.d.Preuß.Stat.Bureau (1880), S. 76.
- 1903/08 : Preussische Statistik, Heft 226 (Teil Ia), S.322 u. 340.
- 1913 : Tetzlaff, O., Die Finanzstatistik der preussischen Landkreise für das Rechnungsjahr 1913, in: Ztschr.d. Preuß.Stat.Landesamtes, 60. Jg. (1920), S. 8.

zung des Gemeindewegebau. Obgleich der Anteil an den Gesamtausgaben durchgängig von 62,8 v.H. im Jahre 1869 auf 39,54 v.H. im Jahre 1913 zurückging, haben die von 16,2 Mio.M. (1869) auf 104,8 Mio.M. (1913) gestiegenen absoluten Aufwendungen im Verkehrssektor entscheidend zur Ausweitung der Kreisbudgets beigetragen.

Die höchste Steigerungsrate wiesen hingegen die Ausgaben für das Sozial- und Gesundheitswesen auf, die von 1,2 Mio.M. (1869) auf 32,8 Mio.M. (1913) stiegen und deren relatives Gewicht sich von 4,65 v.H. auf 12,37 v.H. erhöhte. Die Intensivierung des übergemeindlichen Sozialwesens war vorwiegend dem weiteren Ausbau der sogenannten außerordentlichen Armenpflege zuzuschreiben, das heißt, der Fürsorge in Anstalten. Gerade im Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens zeigte es sich nämlich, daß die hinzutretenden Verpflichtungen eine Verlagerung auf leistungsfähigere Verbände erforderten²³⁹⁾.

Daß die gestiegenen Anforderungen im Verkehrs- und Sozialwesen nicht allein aus Steuereinnahmen, staatlichen Dotationen und Vermögenseinnahmen finanziert werden konnten, läßt die Zunahme der hypothekarischen und Anleiheschulden von 4,14 M. pro Kopf der Kreisbevölkerung im Jahre 1877/78 auf 18,80 M. im Jahre 1909²⁴⁰⁾ erkennen, die ihren Niederschlag in entsprechenden Aufwendungen für den Schuldendienst fand.

IV. Provinzen

1. Verwaltungsorganisatorische Entwicklung der Provinzialverbände

Für einen kurzen Rückblick auf die historische Entwicklung der provinzialständischen Verbände, der zum Verständnis der

239) So beispielsweise die Kinder- und Jugendfürsorge, das Hebammenwesen und die Sozialhygiene. Ein anschauliches Bild des vielfältigen Wirkens der Kreisverbände auf diesem Sektor hat Sohnrey, H. - Aus der sozialen Tätigkeit der preußischen Kreisverwaltungen, Berlin 1907 - nach der Bearbeitung von 472 Verwaltungsberichten entworfen.

240) Vgl. Preußische Statistik, Heft 226, Teil Ia, S.341.

späteren Ausführungen beitragen kann, bietet sich als Ausgangspunkt die Zeit der Verwaltungsreformen am Anfang des 19. Jahrhunderts²⁴¹⁾.

Was Freiherr vom Stein in der Städteordnung von 1808 verwirklichen konnte, war nur ein Bruchstück seines Gesamtplanes. Unter dem Leitmotiv einer allseitigen Erweiterung der freiheitlichen Sphäre im Staatsleben, dachte er nicht zuletzt an eine Reform auch der provinzialständischen Verfassung. Allerdings wurden seine, vornehmlich in der "Nassauer Denkschrift" von 1807 entwickelten Vorstellungen, in dem "Allgemeinen Gesetz wegen Anordnung der Provinzialstände" vom 5. Juni 1823 (GS. S. 129) nur zu einem bescheidenen Teil verwirklicht. Zum Geschäftskreis der neu geschaffenen Provinzialstände gehörten zwar unter dem Vorbehalt der "Allerhöchsten Genehmigung" auch die Kommunalangelegenheiten der Provinz, jedoch trat deren Bedeutung gegenüber der politischen Funktion - die Provinzialverbände hatten die im Edikt vom 22. Mai 1815 (GS. S. 105) verneigte Landesrepräsentation einstweilen zu ersetzen - weitgehend zurück. Es gelang nur allmählich, Aufgaben der weiterbestehenden Landstände in die Hände der Provinzialverbände zu überführen. Noch um die Mitte des vergangenen Jahrhunderts, als durch das Armenpflegegesetz vom 31. Dezember 1842 (GS 1843, S. 8) bereits das Landarmenwesen zur Provinziallast erklärt worden²⁴²⁾ und die Verwaltung einer Anzahl von Irrenanstalten sowie Taubstumm- und Blindeninstituten auf die Provinzen übergegangen war, hatten die Provinzialverbände einen verhältnismäßig geringen Aufgabenkreis zu erfüllen.

241) Vorformen der Provinzialstände werden bis ins Mittelalter zurückverfolgt bei Jeserich, K., Die preußischen Provinzen. Ein Beitrag zur Verwaltungs- und Verfassungsreform, Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts an der Universität Berlin, Bd. 6, Berlin 1931, S. 15 ff.

242) § 9 bestimmte, daß die Fürsorge eine Provinziallast darstelle, welche von den Landarmenverbänden zu tragen sei, falls kein örtlicher Armenverband für die Fürsorge einzutreten habe.

Eine grundlegende Neuordnung ihrer finanziellen Verpflichtungen kam mit der Eingliederung Hannovers und Kurhessens in den preußischen Staatsverband 1866 in Gang²⁴³⁾. Den neuen Landesteilen wurden staatliche Dotationen und damit der Vorzug finanzieller Selbständigkeit gewährt. Bei der Auseinandersetzung über den hannoverschen Provinzialfonds hatte die Regierung in bündigster Form versprochen, den anderen Provinzen eine entsprechende Dotation zu bewilligen. Sie löste diese Zusage mit zwei Gesetzen vom 30. April 1873 (GS. S. 187) und 5. Juli 1875 (GS. S. 497) ein, denen die günstige Lage der Staatsfinanzen infolge der reichen französischen Kriegsentschädigung sehr zugute kam. Das erste Gesetz sprach den altpreußischen Provinzen und Schleswig-Holstein eine Jahresrente von insgesamt 6 Millionen Mark zu; das zweite fügte vor allem eine für den Straßenbau bestimmte Rente hinzu, die auf 19 Millionen Mark bemessen wurde. Außerdem erhielten die Provinzialverbände das innerhalb einer gewissen Grenze sogar von ministerieller Bestätigung unabhängige Recht, Abgaben als Zuschläge zu den direkten Staatssteuern zu erheben. Gleichzeitig wurden mit den Fonds einige bisher staatliche Aufgabengebiete, in erster Linie das Chausseewesen, den Provinzialverbänden zur unmittelbaren Verwaltung überwiesen.

In Verbindung mit diesen Änderungen führte die Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 (GS. S. 335)²⁴⁴⁾ zu einer grundlegenden Neugestaltung der Provinzialverfassung²⁴⁵⁾. Die Umorientierung der preußischen Staatsverwaltung in Richtung

243) Über die Entwicklung im einzelnen vgl. Zimmermann, W., Die Entstehung der provinziellen Selbstverwaltung in Preußen 1848-1875, Historische Studien, Heft 216, Berlin 1932.

244) Sie beschränkte sich auf die Provinzen Ost- und Westpreußen, Pommern, Schlesien, Sachsen, Brandenburg. Mit einer gesetzlichen Neuordnung folgten Hannover am 7. Mai 1884 (GS. S. 237), Hessen-Nassau am 8. Juli 1885 (GS. S. 242), Westfalen am 1. August 1886 (AS. S. 254), die Rheinprovinz am 1. Juni 1887 (GS. S. 249) beziehungsweise Schleswig-Holstein am 27. Mai 1888 (GS. S. 191).

245) Der Provinzialverband galt nunmehr als "ein mit den Rechten einer Korporation ausgestatteter Kommunalverband zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten" (§ 1).

einer stärkeren Dezentralisation, die mit der Reform der Kreisordnung von 1872 ihren Anfang nahm, setzte sich damit fort. Die organisatorischen Grundgedanken beider Gesetze waren 1. der Stufenbau der kommunalen Selbstverwaltung nach dem Vorbild des gesamtstaatlichen Konstitutionalismus und gleichzeitig 2. die energische Vereinfachung des gesamten Verwaltungsapparates. Ohnedies war das Streben nach straf-fer und rationeller Organisation um so dringlicher, als die Bedürfnisse der modernen Wirtschafts- und Sozialpolitik den Umfang der Verwaltungsgeschäfte und die Vielfalt der Verwaltungsaufgaben gewaltig vermehrten.

2. Die Ausweitung der Provinzialbudgets

Ein Versuch, die Steigerung der finanziellen Aufwendungen für die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts zu eruieren, muß auch hinsichtlich der Provinzialverbände von dem wiederholt erwähnten Mangel an ausreichenden statistischen Unterlagen ausgehen. Analog zu dem bisher geübten Verfahren werden wir deshalb, unter Beachtung der Einnahmenentwicklung und dem Wachstum einzelner Provinzialbudgets, die von Zeit zu Zeit vorgenommenen Erhebungsergebnisse ergänzen, um so die Zunahme der Ausgaben in den gewählten Berichtsjahren ungefähr quantifizieren zu können.

Stellen wir zuerst die Frage nach dem Aufwand in den Jahren 1849 und 1857, die der ersten, auf das Jahr 1869 bezogenen, amtlichen Erhebung vorangehen.

"Die Finanzgebarung der alten Provinzialstände läßt sich kurz dahin zusammenfassen, daß alle durch die Verwaltung und Unterhaltung der ständischen Institute entstehenden Unkosten, soweit zu ihrer Bestreitung die vorhandenen ständischen Fonds und die besonderen staatlichen Zuschüsse nicht ausreichten, auf dem Wege der Umlage gedeckt wurden."²⁴⁶⁾ Über deren Höhe liegen Angaben²⁴⁷⁾ für die Jahre 1849 und

246) Giesau, H., Geschichte des Provinzialverbandes von Sachsen 1825-1925, Merseburg 1926, S.409.

247) Vgl. Ztschr.d.Preuß.Stat.Bureaus, 3.Jg. (1863), S.3; 11.Jg. (1871), Anlage F, S.160; 15.Jg. (1875), S.18.

1857 vor. Sie erreichten 2,7 Mio.M. beziehungsweise 6,0 Mio.M. und machten 1869 mit 9,2 Mio.M. 46,2 v.H. des Gesamtvolumens aus²⁴⁸⁾. Angesichts der Tatsache, daß die Einnahmen aus eigenem Vermögen sowie die Zuschüsse aus dem Staatsfonds in zunehmendem Maße zur Ausgabenfinanzierung beitrugen²⁴⁹⁾, glauben wir mit einer Veranschlagung der Gesamtaufwendungen von 4,0 Mio.M. beziehungsweise 10,0 Mio.M. der Wirklichkeit weitgehend gerecht zu werden.

Über die Entwicklung der provinziellen Ausgaben von 1887/88 bis 1908 gibt die Tabelle 10 Auskunft. Zur Erläuterung der in dieser Aufstellung wiedergegebenen Untersuchungsergebnisse muß gesagt werden, daß von der amtlichen Statistik für die Jahre 1887/88, 1892/93 und 1897/98 lediglich die Netto-Sollausgaben ermittelt wurden. Die Umrechnung in Brutto-Istausgaben nahmen wir in der Weise vor, daß wir die gleichzeitig veröffentlichten Brutto- und Nettowerte der Jahre 1903 und 1908²⁵⁰⁾ miteinander in Beziehung setzten²⁵¹⁾. Das so gewonnene Verhältnis übertrugen wir nach gewissen Korrekturen, die sich aufgrund eines Vergleiches der Relation mit den Ergebnissen zahlreicher Einzelanalysen²⁵²⁾ und den der Haushaltsrechnungen einiger Provinzialverbände²⁵³⁾ als notwendig erwiesen, auf die genannten Jahre²⁵⁴⁾.

248) Vgl. Jahrbuch für die Amtliche Statistik des Preussischen Staates, 4.Jg. (1876), Teil II, S.395.

249) Vgl. u.a. Lübbering, H., Das Finanzwesen des Provinzialverbandes Westfalen, Leipzig 1909, S.23 und 29.

250) Vgl. Ztschr.d.Preuß.Stat.Bureaus, 55.Jg. (1913), S.348 u. 352.

251) Ein enger Vergleich war insofern möglich, als von der offiziellen Statistik auch die Nettoausgaben des Jahres 1901/02 publiziert wurden. Vgl. Statistisches Handbuch für den Preussischen Staat, Bd.4 (1903), S.620.

252) Neben den bislang erwähnten Untersuchungen wurden ausgewertet: Laging, W., Der Provinzialverband der Provinz Mark Brandenburg, Berlin 1940; Fünfzig Jahre Provinzialverband von Pommern, Stettin 1926; Sechzig Jahre Hannoversche Provinzialverwaltung, Hannover 1928, Die provinzielle Selbstverwaltung in Schlesien 1876-1925, Breslau 1927.

253) Veröffentlicht in den Verhandlungen der Provinziallandtage der Provinzen Ostpreußen, Posen, Schlesien, Brandenburg und Sachsen.

254) Ein gleiches Verfahren wurde mutatis mutandis für die funktionale Aufgabenverteilung angewendet.

In einem ähnlichen Verfahren²⁵⁵⁾ errechneten wir die Gesamtausgaben der Jahre, die bisher die Grundlage unserer Analyse der Entwicklung in Gemeinden und Kreisen bildeten (Tabelle 8).

Tabelle 8

Die Ausgaben der preußischen Provinzialverbände
1849 bis 1913^{b)}

Jahr	Ausgaben insgesamt (Mio.M.)	Anstieg gegenüber 1849 (1849=100)
1849	4,0	100
1857	10,0	250
1869	19,8	496
1876	46,0	1150
1883/84	52,0 ^{a)}	1300
1891/92	67,9	1698
1895/96	80,0	2000
1900	101,5 ^{a)}	2538
1907	158,0	3950
1913	225,0	5625

a) Kaufmann, R.v. - Die Kommunalfinanzen, a.a.O., Bd.2, S.518 u.521 - gibt für 1883/84 Nettoausgaben von wenigstens 40 Mio.M. und für 1900 von 77,01 Mio.M. an. Die Steigerungsrate stimmt jedoch mit der unseren überein.

b) Quellen: vgl. S. 83 ff.

Bei dieser Ermittlung mußte - insbesondere für die Quantifizierung der Aufwendungen in den Jahren 1876 und 1883/84 - der Einnahmesituation besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. So kann man annehmen, daß im Jahre 1876, in dem keine Notwendigkeit zur Erhebung von Provinzialumlagen bestand, allein die Dotationen und die Verwaltungs- und Vermögenseinnahmen, welche für 1869 mit 10,1 Mio.M. angegeben

255) Das sich vornehmlich auf die Haushaltsrechnungen der Provinzialverbände stützte, dessen detaillierte Beschreibung aber hier zu weit führen würde.

werden, die Ausgaben finanzierten. In den späteren Jahren wurden dann die Ausgaben zunehmend durch Steuern gedeckt. Die Steuereinnahmen stiegen progressiv von 3,7 Mio.M. im Jahre 1880/81 auf 8,5 Mio.M. 1890/91 ²⁵⁶⁾ und 46,6 Mio.M. im Jahre 1908 ²⁵⁷⁾. Daneben erlaubten die staatlichen Dotationen - durch Gesetz vom 2. Juni 1902 (GS. S.167) um 10,0 Mio.M. erhöht - und die erhöhten Verwaltungseinnahmen eine Ausweitung der Budgets.

Obschon einzelne Provinzialaetats wegen ihrer verschiedenen Gestaltung nicht miteinander in Beziehung gesetzt werden können ²⁵⁸⁾, wollen wir abschließend - wie zuvor für die Kreisverbände - noch die Entwicklung zweier Provinzialhaushalte anführen, die geeignet erscheinen, das speziell in industriewirtschaftlichen Landesteilen enorme Wachstum der Aufwendungen zu bezeugen (Tabelle 9).

Tabelle 9

Die Aufwendungen der Provinzialverbände Westfalen und Rhein-
1876 bis 1908 ^{a)}

<u>Westfalen</u>				<u>Rheinprovinz</u>			
Jahr	Gesamt- ausgaben (Mio.M.)	Zunahme gegenüb. 1876 (1876=100)	Aufwand je Kopf d. Bev.(M.)	Jahr	Gesamt- ausgaben (Mio.M.)	Zunahme gegenüb. 1886/87 (1886=100)	Aufwand je Kopf d. Bev.(M.)
1876	4,3	100	2,2				
1886	4,8	112	2,2	1886/87	9,1	100	2,0
1891	6,7	156	2,7	1890/91	9,7	107	2,1
1896	10,0	233	3,7	1895/96	14,4	158	2,8
1901	15,6	363	4,9	1900	17,2	189	3,0
1905	19,5	456	5,4	1903	21,5	236	3,5
				1908	29,9	329	4,1

a) Quellen: vgl. Anm.259, S.87.

256) Vgl. Ztschr.d.Preuß.Stat.Bureaus, 45.Jg. (1905), Stat. Korr. S.48.

257) Vgl. Preußische Statistik, Heft 228, Vorwort S.60.

258) Vgl. Jeserich, K., Die preußischen Provinzen, a.a.O., S.271.

Einmal handelt es sich dabei um das Bruttobudget des Provinzialverbandes der Rheinprovinz²⁵⁹⁾, zum anderen um das der Provinz Westfalen²⁶⁰⁾.

Vergleichen wir beide Entwicklungsreihen miteinander, so fällt auf, daß sowohl der Pro-Kopf-Betrag als auch die Zuwachsrate der Ausgaben Westfalens höher liegen als die der weitaus dichter besiedelten Rheinprovinz. Die Erklärung liegt auf der Hand, wenn wir im nächsten Abschnitt erfahren, daß die Aufgaben der Provinzialverbände von den Großstädten in eigener Regie wahrgenommen wurden. Von daher ist auch die relativ geringe Differenz zwischen der Ausweitung der gesamten Provinzialausgaben und dem Wachstum der Budgets in Westfalen und dem Rheinland zu verstehen. Beziehen wir uns auf das Jahr 1876, so stieg die Etatsumme der preußischen Provinzialverbände bis 1900 um 221 v.H., die Westfalens aber nur um wenig mehr, nämlich 363 v.H.

3. Die Entwicklung der Aufgabengebiete

Gehen wir nun zu dem differenzierten Entwicklungsbild über, wie es in einer funktionalen Gliederung des Gesamtaufwandes zum Ausdruck kommt.

259) Die Werte der Jahre 1886/87 bis 1900 sind dem Amtsblatt der königlichen Regierung zu Trier und Koblenz der entsprechenden Jahre entnommen. Die gleichfalls im Amtsblatt ausgewiesenen Nettoausgaben stimmen mit denen im Statistischen Handbuch (vgl. Quellen zur Tabelle 8) überein, so daß in diesem Fall ein Verhältnis der Netto- zu den Bruttoausgaben, wie es zuvor erwähnt wurde, errechnet werden konnte. Für die Werte der Jahre 1903 und 1908 vgl. Preußische Statistik, Heft 215, S.82 und Heft 228, S.102. Sie weichen von den Angaben des Amtsblattes nur insofern ab, als es sich dort um Etatzziffern, bei den Ergebnissen der Preußischen Statistik hingegen um Istziffern handelt. Vgl. auch Horion, J., Die Rheinische Provinzialverwaltung, ihre Entwicklung und ihr heutiger Stand, Düsseldorf 1925, S.595.

260) Nach Lübbering, H., Das Finanzwesen des Provinzialverbandes Westfalen, Leipzig 1909, S.172. Vgl. ferner: Die provinzielle Selbstverwaltung Westfalens. Aus Anlaß des 50. Zusammentritts des westfälischen Provinziallandtags, dargestellt von Hammerschmidt und den oberen Provinzialbeamten, Münster 1909.

Für die Zwecke dieser Analyse genügt es dabei, die betreffenden Ergebnisse einer vergleichenden und erläuternden Betrachtung nur hinsichtlich der wesentlichen Tendenzen zu unterziehen.

Aus der Tabelle 10 ist zu ersehen, daß die Provinzialverwaltungen schon vor der gesetzlichen Neuordnung des Jahres 1875 bestimmte Leistungen zu erbringen hatten²⁶¹⁾. Es handelte sich dabei vor allem um wohlfahrtspflegerische Aufgaben, die den Provinzen durch das erste allgemeine, für die ganze Monarchie erlassene Gesetz über die Armenpflege vom 31. Dezember 1842 zugewiesen worden waren. Einem Anteil der Wohlfahrtsausgaben an den Gesamtaufwendungen von 4,65 v.H. bei den Kreisverbänden im Jahre 1869 stand ein solcher von 60,86 v.H. bei den Provinzen gegenüber.

Eine entscheidende Verlagerung in den Aktivitäten der Provinzialverbände, die in unserer Aufstellung nicht deutlich zum Ausdruck kommt, bedingte die Provinzialordnung des Jahres 1875.

Da die Provinzen als Rechtsnachfolger der früheren provinzial- beziehungsweise kommunalständischen Verbände galten, wurden die Provinzialverwaltungen einmal Träger eines großen Teiles der Wohlfahrtspflege²⁶²⁾. Zum anderen traten zu dem bisherigen Aufgabenkreis die Verwaltung und Unterhaltung der gesamten Staatschausseen hinzu, außerdem die Fürsorge für die bis zum Jahre 1875 noch im Eigentum des Staates befindlichen und von ihm verwalteten Wohltätigkeitsanstalten, Meliorationsfonds, landwirtschaftlichen Lehr- und Versuchsanstalten. Ferner wurden die Provinzen

261) Über den Wirkungskreis der Provinzialverwaltungen vor dem Erlaß der Provinzialordnung vgl. Denkschrift über die Organisation der kommunalen Selbstverwaltung in den Preussischen Provinzen, in: Anlagen zu den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des preussischen Abgeordnetenhauses 1873/74, 3. Bd., S. 1037.

262) Im § 36 des am 8. März 1871 ergangenen preussischen Ausführungsgesetzes (GS. S. 130) zum Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 (BGBl. S. 360), der auf das 1842er Gesetz zurückgeht, waren die Verpflichtungen der Provinzen genau umschrieben worden.

Tabelle 10

Die Ausgaben^{a)} der preußischen Provinzialverbände nach Funktionen
(absolut und relativ) in den Jahren 1869, 1887/88, 1892/93, 1897/98,
1903 und 1908¹⁾

Absolut (in Mio.M.)

Jahr	Allgemeine Verwaltung	Wirtschaftl. Entw. ^{b)}	Verkehrs- und Gesundheitswesen ^{c)}	Sozial- und Gesundheitswesen	Bildungswesen	Schuldendienst ^{d)}	Ausgaben insgesamt ^{e)}
1869	0,6	0,04	5,1	12,1	0,08	1,5	19,8 ^{f)}
1887/88	4,3	1,6	24,6	25,0	0,5	1,64	57,6
1892/93	5,4	2,8	26,1	33,0	0,7	2,8	70,8
1897/98	6,8	4,4	28,0	43,0	0,9	4,3	87,4
1903	9,7	6,9	34,2	60,9	1,3	7,8	120,9
1908	13,8	9,1	40,4	87,9	2,1	13,5	167,5

in v.H. der Gesamtausgaben

1869	2,37	0,19	25,68	60,86	0,38	7,32
1887/88	7,46	2,78	42,71	43,40	0,80	2,85
1892/93	7,62	3,96	36,87	46,62	0,96	3,96
1897/98	7,78	5,04	32,05	49,22	0,98	4,92
1903	8,01	5,66	28,25	50,38	1,09	6,46
1908	8,26	5,41	24,11	52,49	1,27	8,05

- a) Ausschließlich der "Überweisungen an Gemeinden und Kreise". Die Aufwendungen der wirtschaftlichen Unternehmungen lassen sich nicht ausscheiden. Sie waren jedoch nicht bedeutend. Für "Kleinbahnen" wurden z.B. im Jahre 1908 nur 9,5 Mio.M. aufgewendet. Vgl. Preußische Statistik, Heft 228, Tab. 3, S. 110
- b) Für Landesmelioration und Unterstützung der Landwirtschaft, ab 1903 auch geringe Beträge zur Förderung von Handel und Gewerbe enthalten.
- c) Die Aufwendungen zur Unterstützung des Kreis- und Gemeindewegebau - für 1908 mit 10,6 Mio.M. und 1903 mit 8,4 Mio.M. angegeben - wurden in den übrigen Jahren in Relation zu den gesamten Straßenbauausgaben abgezogen.
- d) In den Jahren 1903 und 1908 von den Aufwendungen der einzelnen Verwaltungszweige ausgeschieden. Zuvor an Hand der Entwicklung des Schuldenstandes geschätzt. Für 1901/02 mit 5,6 Mio.M. ausgewiesen. Vgl. Statistisches Handbuch für den Preußischen Staat, Bd. 4 (1903), S. 622.
- e) 1869, 1903 und 1908 noch geringe "sonstige Ausgaben" enthalten.
- f) Ohne Vermögensverwaltung.

- 1) Quellen 1869 : Jahrbuch für die Amtliche Statistik des Preußischen Staates, 4. Jg. (1876), Zweiter Teil, S. 388.
- 1887/88 : Statistisches Handbuch für den Preußischen Staat, Bd. 1 (1888), S. 564.
- 1892/93 : Statistisches Handbuch für den Preußischen Staat, Bd. 2 (1893), S. 628.
- 1897/98 : Statistisches Handbuch für den Preußischen Staat, Bd. 3 (1898), S. 568.
- 1903 : Preußische Statistik, Heft 215, S. 90.
- 1908 : Preußische Statistik, Heft 228, S. 110.

zu Beihilfen an die Kreise und zur Unterstützung der Vereine für Kunst und Wissenschaft, der öffentlichen Sammlungen und anderen, unbedeutenderen Leistungen verpflichtet.

Die Dotationsgesetze des Jahres 1875 hatten den Provinzialverbänden zur Finanzierung der genannten Aufgaben 32,4 Mio.M. zuerkannt, wovon 19,0 Mio.M. für das Straßenwesen bestimmt waren. Wie bei den Kreisdotationen handelte es sich bei diesen Zuweisungen um Beträge, die bis dahin zur Finanzierung von Staatsaufgaben gedient hatten und nun an diejenigen Selbstverwaltungskörperschaften überwiesen wurden, welche sich künftig den bisherigen Staatsaufgaben widmeten. So hörte mit dem 1. Januar 1876 der Staatsstraßenbau in der preußischen Monarchie auf. Die entsprechenden Aufwendungen der Provinzen für das Verkehrswesen haben in den ersten Jahren nach dem Erlaß des Gesetzes von 1875 ihren Haushalt entscheidend geprägt²⁶³⁾, nahmen aber bei einer absoluten Steigerung, verglichen mit dem Wachstum der gesamten Ausgaben, ab²⁶⁴⁾.

Zu dieser Entwicklung haben in erster Linie die überproportional zunehmenden finanziellen Lasten auf dem Gebiet des Wohlfahrtswesens beigetragen²⁶⁵⁾. Nachdem deren Anteil an der Budgetsumme im Jahre 1876 nicht mehr als 35 v.H. betragen haben dürfte, stieg er bis auf 52,49 v.H. im Jahre 1908 an, wobei die erhöhte Quote weniger einer Intensivierung der ordentlichen Armenpflege zuzuschreiben war, als vielmehr auf einer Ausweitung der den Provinzen überantworteten

263) Ein anschauliches Bild von der Mannigfaltigkeit in der Entwicklung des Straßenbauwesens in den preußischen Provinzen, verbunden mit einer Darstellung der entsprechenden Aufwendungen im Jahre 1883/84, findet sich im Preußischen Verwaltungsblatt, 3.Jg. (1884), S.409.

264) Und das, obwohl um die Jahrhundertwende in die Ausgabensummen auch Beträge zur Förderung des Kleinbahnwesens aufgrund des Gesetzes vom 28. Juli 1892 (GS. S.225) eingegangen sind.

265) Die Ausgaben des Landarmenverbandes des Regierungsbezirks Wiesbaden stiegen z.B. von 23 Tsd.M. (1878/79) auf 372 Tsd.M. (1908). Vgl. Verhandlungen des 44. Kommunallandtages des Regierungsbezirkes Wiesbaden, Wiesbaden 1910, S.325.

außerordentlichen Landarmenpflege beruhte, das heißt, der Fürsorge für die Geisteskranken, blinden, taubstummen und siechen Bedürftigen²⁶⁶⁾. Namentlich die Pflege der Geisteskranken ist infolge der Zunahme ihrer Zahl im späten 19. Jahrhundert neben der Fürsorgeerziehung Minderjähriger²⁶⁷⁾ ein Gegenstand wachsender Aktivität der Provinzen geworden.

Da Wohlfahrts- und Verkehrswesen zusammen meist mehr als drei Viertel der Budgetmittel beanspruchten, nahmen die Provinzen darüber hinaus nur wenige, in ihren finanziellen Anforderungen relativ unbedeutende Aufgaben wahr. Sehen wir von den Aufwendungen für den Schuldendienst ab, die in erster Linie mit dem verstärkten Ausbau der Wohltätigkeitsanstalten und der Beteiligung am Eisenbahnbau notwendig wurden²⁶⁸⁾, so handelte es sich dabei - zum Beispiel der Pflege von Kunst und Wissenschaft und der landwirtschaftlichen Melioration - um "Maßnahmen, die hinausgingen über das, was von den örtlichen Verbänden geleistet werden konnte, die sich aber andererseits doch nicht für eine zentrale Erledigung durch den Staat eigneten"²⁶⁹⁾. Dieses Charakteristikum ergibt sich auch ganz allgemein bei einem Vergleich der funktionalen Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden, Kreisen und Provinzen. Der Wirkungskreis der verschiedenen Kommunalkörper gestaltete sich, "je weiter nach unten, umso mannigfaltiger"²⁷⁰⁾. Soweit der Gemeinbedarf über die örtliche Gemeinschaft hinausging, wurde er

266) Vgl. die differenzierte Ausweisung bei Schneider, E., Die Entstehung und die Ordnung des Finanzwesens in der Rheinprovinz, Diss. Heidelberg, 1909, S.49.

267) Die Verpflichtung der Provinzialverbände zur Fürsorgeerziehung Minderjähriger war im Gesetz vom 13. März 1878 (GS. S.132) erstmals normiert und später durch das Gesetz vom 2. Juli 1900 (GS. S.264) wesentlich erweitert worden. Die entsprechenden Ausgaben stiegen z.B. in der Provinz Westfalen von 32 Tsd.M. (1896) auf 218 Tsd.M. (1905). Vgl. Lübbering, H., a.a.O., S.172.

268) Hierauf deutet schon hin, daß es sich bei den Provinzialschulden fast ausschließlich um langfristige Anleiheschulden handelte. Vgl. Preußische Statistik, Heft 215, Einleitung S.50.

269) Jeserich, K., Die preußischen Provinzen, a.a.O., S.190.

270) Kaufmann, R.v., a.a.O., Bd.1, S.177.

vom Kreisverband und im größeren Rahmen von den Provinzialverwaltungen erfüllt. Die Provinzialverbände, die dem Staat am nächsten standen, entlasteten diesen überdies auf einigen Gebieten, die in einem Großstaat von der Ausdehnung Preußens einer zentralisierten Verwaltungsregelung widerstrebten.

V. Gutsbezirke und Zweckverbände

Die Schwierigkeiten einer Erfassung der öffentlich-rechtlichen Ausgaben der Gutsbezirke, die wir bereits erläutert haben²⁷¹⁾, bedingten, daß nur einmal eine Aufnahme ihrer Finanzen vorgenommen wurde. Für die sieben östlichen Provinzen ergab sich im Etatjahr 1888/89 ein ungefährender Ausgabenbetrag von 11,8 Mio.M.²⁷²⁾ Der Pro-Kopf-Betrag von rund 5,50 M. entsprach dem in den kleineren Landgemeinden und erreichte 80 v.H. der Pro-Kopf-Ausgaben aller Landgemeinden. Da die Bedeutung der Ausgaben der Gutsbezirke innerhalb des kommunalen Gesamthaushalts ohnehin nur gering ist, wollen wir ohne weitere Anhaltspunkte unterstellen, daß die Pro-Kopf-Ausgaben der Gutsbezirke in allen Jahren 80 v.H. derjenigen der Landgemeinden betragen.

Nicht abschätzen lassen sich die Aufwendungen der Schul- und Armenverbände. Ob sie in die Aufnahmen der einzelnen Jahre einbezogen wurden, ist nur selten und auch dann nicht eindeutig festzustellen. In den Erhebungsvorschriften von 1876 war beispielsweise eine Berücksichtigung der Schulkassen vorgesehen. Bei der Aufnahme des Jahres 1883/84 sollte dagegen nur der auf die Einwohner der Gemeinde entfallende Anteil an den vom Schulverband aufzubringenden Beiträgen nachgewiesen werden, sofern nicht die Gemeinde, sondern ein besonderer Verband Träger der Schullast war. Aufgrund der Gemeindefinanzstatistiken der Jahre 1883/84 und 1911 betrugen die Volksschulausgaben des politischen

271) Siehe S.44 f.

272) Vgl. Statistisches Handbuch für den Preussischen Staat, Bd.II (1893), S.623.

Verbandes 56,8 Mio.M. und 324,1 Mio.M.²⁷³⁾ Die Schulstatistik weist dagegen einen Aufwand der örtlichen Korporationen von 91,5 Mio.M. für 1886 und 341,8 Mio.M. für 1911²⁷⁴⁾ aus. Ein Vergleich läßt erkennen, daß 1911 die Volksschulausgaben bereits fast vollständig auf den Gemeindehaushalt übernommen worden waren²⁷⁵⁾.

Ähnliches trifft für die Armenverbände zu, nur daß hier die Übernahme auf den Gemeindehaushalt schon früher einsetzte. Die für das Jahr 1885 angeordnete Reichserhebung über die Armenpflege ergab 44,6 Mio.M. Ausgaben der preußischen Ortsarmenverbände. Nach der Finanzstatistik des Jahres 1883/84 verausgabten die Gemeinden sogar 48,8 Mio.M. für Wohltätigkeitszwecke. "Das geringe Mehr dieser Ziffer gegenüber der Armenstatistik wird genügend dadurch erklärt, daß bei der Armenstatistik Aufwendungen für Wohltätigkeitszwecke, welche über die Verpflichtungen der gesetzlichen Armenpflege hinausgingen, nicht zu berücksichtigen waren."²⁷⁶⁾ Da wir nicht in der Lage sind, den Umfang der Aufwendungen besonderer Schul- und Armenverbände abzuschätzen, gibt unsere Entwicklungsreihe (Tabelle 11) nicht alle Anstrengungen örtlicher Korporationen zur Befriedigung des Gemeinbedarfs wieder, sondern beinhaltet allein das Wachstum der Haushalte kommunaler Gebietskörperschaften.

VI. Die kommunalen Ausgaben in Preußen von 1849 bis 1913: Zusammenfassung

Nach den Detailuntersuchungen der Ausgabenentwicklung in Stadt- und Landgemeinden, Kreis- und Provinzialverbänden sowie Gutsbezirken sind wir nunmehr in der Lage, uns ein

273) Vgl. Preußische Statistik, Heft 243 (Staat), Einleitung S.68.

274) Vgl. Tabelle 31, S.174.

275) Die Differenz zwischen dem Ergebnis der Gemeindefinanzstatistik und dem der Schulstatistik ist weitgehend der Tatsache zuzuschreiben, daß die Gutsbezirke nicht in die Gemeindefinanzstatistik einbezogen waren.

276) Ztschr.d.Preuß.Stat.Bureaus, 26.Jg. (1886), S.64.

Bild von der Ausweitung des kommunalen Gesamthaushalts zu machen. Da eine Deutung der Fakten, insbesondere eine Erforschung der treibenden Kräfte, die hinter der säkularen Tendenz zunehmenden Ausgabenwachstums wirksam waren, im dritten Teil der Arbeit versucht werden soll, beschränken wir uns auf eine Zusammenstellung und kurze Erläuterung der empirischen Resultate. Zu diesem Zweck haben wir in der Tabelle 11 den Gesamtaufwand, den Pro-Kopf-Betrag²⁷⁷⁾, den Anstieg beider gegenüber 1849, sowie die Anteile der einzelnen Gebietskörperschaften am Ausgabenvolumen und den Zuwachs der Pro-Kopf-Sätze im Jahresdurchschnitt in einer Übersicht resümiert.

Sehen wir uns die bisherigen Ergebnisse näher an, so fällt auf, daß es sich bei dem Zeitraum von 1849 bis 1913 um eine Periode ständigen Anstiegs der kommunalen Ausgaben handelt. Das Budgetvolumen aller Gebietskörperschaften erhöhte sich um das Fünfunddreißigfache (von 63 Mio.M. auf 2242 Mio.M.). Der Zuwachs der Pro-Kopf-Ausgaben belief sich angesichts einer ebenfalls starken Bevölkerungszunahme auf das Vierzehnfache (von 3,86 M. auf 53,52 M.)²⁷⁸⁾.

Eine differenzierte Betrachtung hat innerhalb dieser umfassenden und allgemeinen Tendenz zwischen Perioden eines relativ geringen Anstiegs (1849 bis 1870 und 1876 bis 1894) und ausgesprochenen Wachstumsjahren (1870 bis 1875 und 1895 bis 1913) zu unterscheiden (Schaubild 1).

Besonders fällt dabei die progressive Zunahme ab 1895, also nach dem Erlaß der Miquelschen Steuergesetze, auf.

277) Die Ausgaben je Kopf der Bevölkerung wurden anhand der Gesamtbevölkerung des jeweiligen Gebietsumfanges (Ende des Jahres) berechnet. Die im Statistischen Jahrbuch für den Freistaat Preußen, 19.Bd. (1923), S.10 nicht aufgeführten Jahreszahlen wurden durch arithmetische Interpolation ermittelt.

278) Eine Differenz zwischen der von uns errechneten Pro-Kopf-Quote von 53,52 M. für 1913 und dem Wert der Reichsfinanzstatistik von 55,37 M. besteht in Wirklichkeit nicht. Sie kommt allein dadurch zustande, daß sich die Reichsstatistik auf die Bevölkerungszahl Ende 1910 bezieht, wir hingegen von derjenigen Ende 1913 ausgehen.

Tabelle 11

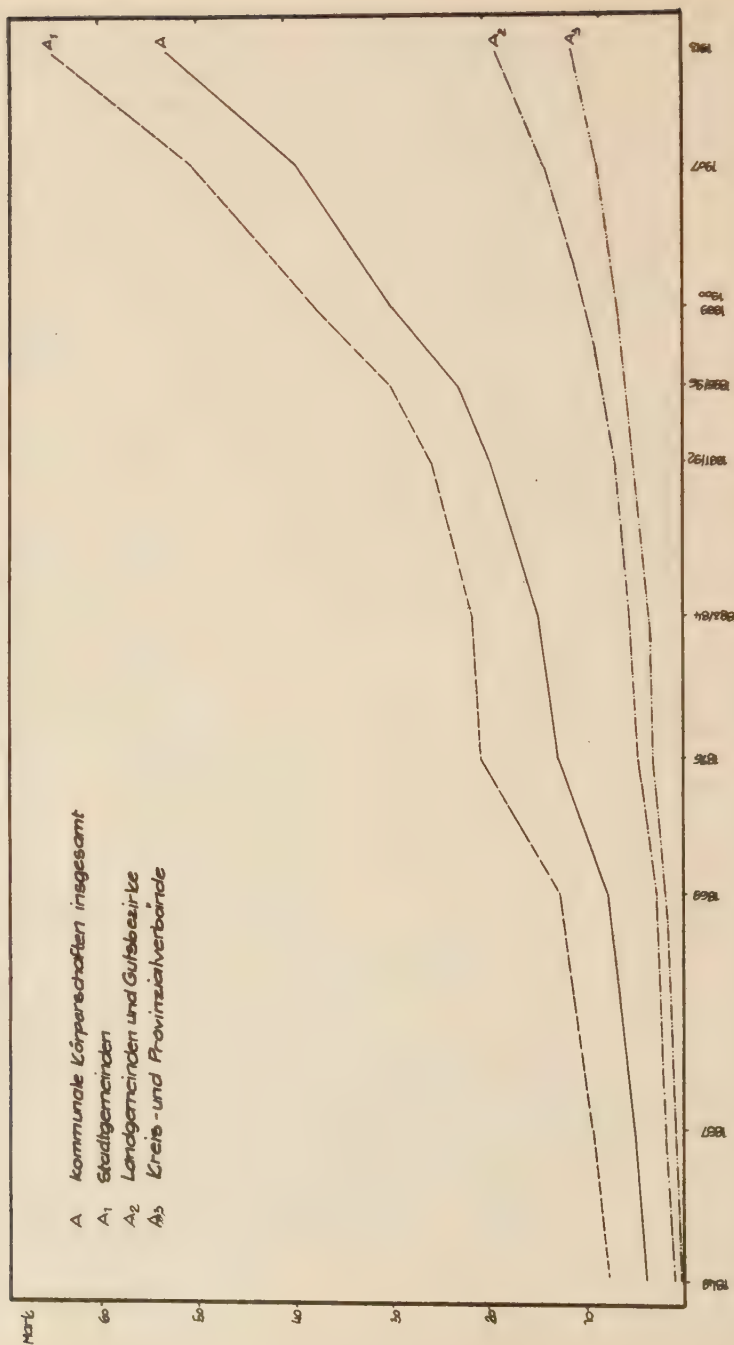
Die kommunalen Ausgaben in Preußen 1849-1913

(Gesamtaufwand, Pro-Kopf-Ausgaben, Anstieg gegenüber 1849, Anteil der einzelnen Gebietskörperschaften, Zunahme im Jahresdurchschnitt)

Kommunale Ausgaben	1849	1857	1859	1876	1883/4	1891/2	1895/6	1899/ 1900	1907	1913
1. Gesamtausgaben (Mio. M.)	63,0	99,0	197,9	344,6	414,4	605,3	743,9	996,9	1551,9	2242,0
Städte	37,2	52,0	100,5	176,8	212,7	314,9	394,8	553,0	907,7	1328,1
Landg.u.Gutsbez.	15,8	26,0	51,8	82,8	99,7	132,5	159,1	198,4	298,6	424,0
Kommunalverbände	10,0	21,0	45,6	85,0	102,0	157,9	190,0	245,5	345,4	489,9
2. Pro-Kopf-Ausgaben (Mark)	3,86	5,64	8,14	13,23	14,85	19,96	23,35	29,36	40,38	53,52
Städte	8,12	9,91	13,00	21,10	21,93	26,27	30,47	38,22	51,26	65,67
Landg.u.Gutsbez.	1,61	2,09	3,12	4,88	5,67	7,24	8,42	10,19	14,41	19,58
Kommunalverbände	0,61	1,19	1,88	3,26	3,66	5,20	5,96	7,23	8,99	11,69
3. Anstieg der Gesamtausg. gegenüber 1849 (in vH.)										
Städte	100	157	314	547	657	961	1181	1582	2463	3559
Landgem.u.Gutsbez.	100	140	270	475	572	847	1062	1487	2441	3572
Kommunalverbände	100	164	327	522	629	837	1004	1252	1886	2676
	100	210	456	850	1020	1579	1900	2455	3454	4899
4. Anstieg der Pro-Kopf-Ausg. gegenüb. 1849 (vH.)										
Städte	100	146	211	343	385	517	605	761	1046	1386
Landgem.u.Gutsbez.	100	122	160	248	270	323	375	471	631	809
Kommunalverbände	100	130	194	303	352	450	523	633	895	1216
	100	195	308	534	600	852	977	1185	1474	1916
5. Anteil an den Gesamtausgaben										
Städte	59,00	52,53	51,82	51,31	51,34	52,02	53,07	55,47	58,49	59,24
Landgem.u.Gutsbez.	25,14	26,26	24,16	24,02	24,05	21,89	21,38	19,90	19,26	18,91
Kommunalverbände	15,86	21,21	23,52	24,67	24,61	26,09	25,55	24,63	22,25	21,85
6. Zunahme der Pro-Kopf-Ausgaben im Jahresdurchschnitt (Mark)										
Städte	0,22	0,26	1,01	0,26	0,54	1,05	1,94	1,86	2,40	
Landgem.u.Gutsbez.	0,06	0,08	0,25	0,12	0,20	0,30	0,44	0,57	0,86	
Kommunalverbände	0,07	0,06	0,20	0,06	0,19	0,19	0,32	0,25	0,45	

Schaubild 1

Die Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften Preussens 1849 - 1913



Innerhalb von knapp zwei Jahrzehnten stieg der Aufwand um mehr als 30 M. je Kopf der Bevölkerung (von 23,35 M. auf 53,52 M.).

Allein der Zuwachs in den 13 Jahren von 1900 bis 1913 (um 24,16 M.) war größer als der in den vorangegangenen 47 Jahren von 1857 bis 1900 (um 23,72 M.). Beziehen wir uns auf die relative Erhöhung der Pro-Kopf-Sätze, so lag diese zwar in den sieben Jahren der "Gründerzeit" (1869/1876) bei 62,5 v.H. und in den sechs Jahren vor dem Ersten Weltkrieg (1907/1913) nur bei 33,8 v.H. Gleichwohl übertraf die durchschnittliche Jahressteigerung zwischen 1907 und 1913 (2,19 M.) diejenige zwischen 1869 und 1876 (0,73 M.) genau um das Dreifache. Wie des weiteren aus dem Schaubild 1 zu ersehen ist, war das Ausmaß sehr unterschiedlich, in dem die einzelnen Gebietskörperschaften an der Ausweitung des Gesamtaufwandes teilhatten. Während sich die Budgetsummen der Landgemeinden und Gutsbezirke von 1849 bis 1913 ver- siebenundzwanzigfachen, wuchsen die Haushalte der Städte um das Sechsenddreißigfache und die der Kommunalverbände sogar um den neunundvierzigfachen Betrag. Entsprechend sank der Anteil der Landgemeinden und Gutsbezirke von 25,14 v.H. der gesamten Ausgaben (1849) auf 18,91 v.H. (1913). Die auf die Kommunalverbände entfallende Quote stieg zwar bis 1891/92 stetig von 15,86 v.H. (1849) auf 26,09 v.H., fiel aber auf 21,85 v.H. (1913) zurück, als sich die städtischen Haushalte nach den Steuerreformen der neunziger Jahre in besonders starkem Maße ausweiteten.

Wesentlich anders sieht das Bild allerdings aus, wenn wir die unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung in Stadt- und Landgemeinden in Rechnung stellen. Einerseits haben die Zuwachsraten der städtischen Pro-Kopf-Ausgaben die der ländlichen Kommunen im gesamten Zeitraum um das Mehrfache übertroffen. Andererseits verlief die Ausweitung der Budgets auf dem Lande kontinuierlicher als in der Stadt. Es trifft hier in verstärktem Maße zu, was wir früher schon bei den Kleinstädten beobachten konnten, daß nämlich die

beschriebenen Wachstumsphasen mit abnehmender Gemeindegrößenklasse immer weniger ausgeprägt waren. Dessenungeachtet stiegen die Pro-Kopf-Ausgaben der Landgemeinden in diesen 64 Jahren insgesamt relativ schneller als die der Städte. Sie erhöhten sich um das Zwölfwache (von 1,61 M. auf 19,58 M.), die der Städte aber nur um das Achtfache (von 8,12 M. auf 65,67 M.). Die absolute Ausgabensteigerung, die in den Stadtgemeinden sehr viel stärker war als auf dem Lande, wird also deutlich korrigiert, wenn wir berücksichtigen, daß 1849 nahezu jeder vierte Einwohner, 1913 aber jeder zweite in einer Stadt wohnte. Das Stadt-Land-Gefälle verringerte sich zwar insofern, als die Landgemeinden 1849 nur ein Fünftel, 1913 dagegen drei Zehntel des städtischen Pro-Kopf-Aufwandes verausgabten, die absolute Differenz stieg jedoch von 6,51 M. (1849) auf 46,09 M. (1913) an.

Die Gründe für die schon immer bestehenden Unterschiede zwischen Stadt und Land im Standard der öffentlichen Dienste sind mannigfaltiger Art.

Erstens ist darauf hinzuweisen, daß die Differenz tatsächlich nicht so groß gewesen ist, wie es bei einem Vergleich der Pro-Kopf-Ausgaben den Anschein hat. Die Kreis- und Provinzialverbände, deren Haushalte am stärksten von allen kommunalen Gebietskörperschaften wuchsen, entlasteten nämlich in finanzieller Hinsicht speziell die kleineren Landgemeinden. Es handelte sich dabei vor allem um Aufgaben des Straßenwesens und der Wohlfahrtspflege, die von den großstädtischen Verwaltungen in eigener Regie erfüllt wurden.

Zum zweiten ist daran zu erinnern, daß viele Vorgänge, die in der Stadt über den Markt und damit über den Geldkreislauf abgewickelt wurden, sich auf dem Lande in direktem Austausch oder sogar innerhalb der Familie vollzogen. Das beste Kennzeichen dafür ist sicherlich, daß der Einwohner in der Stadt "kanalisiert", d.h. an das öffentliche Versorgungsnetz angeschlossen ist und dafür an die Gemeinde Benutzungsgebühren zahlt, während auf dem Land der direkte Bezug zwischen Mensch und Natur besteht. In einem hohen, obgleich

abnehmenden Grade war Selbstverwaltung auf dem Lande noch Selbstversorgung.

Als ein weiterer Punkt, der das finanzielle Gefälle zwischen Stadt und Land erklärt, sind die Unterschiede in den Lebenshaltungskosten zu erwähnen. Die Aufwendungen für das Verwaltungspersonal sowie für Kapitalinvestitionen waren auf dem Lande wesentlich niedriger als in der Stadt.

Und viertens kann gesagt werden, daß die Stadt Träger einer Fülle von Einrichtungen des gehobenen Bedarfs ist, mit denen zugleich auch die Landbevölkerung versorgt wird. Wegen der Entfernung ist zwar die Intensität dieser Versorgung geringer, aber immerhin ist die Landbevölkerung davon nicht ausgeschlossen und damit Nutznießer von Einrichtungen, für die die Stadt aus ihrem Haushalt aufkommt.

Alle genannten Argumente zusammengekommen können jedoch allein die bis 1913 wachsenden Unterschiede im Standard der kommunalen Leistungen nicht erklären. Die tieferen Ursachen liegen in den Strukturveränderungen der Volkswirtschaft und den damit verbundenen Verschiebungen der Anteile, die Industrie und Landwirtschaft zum Sozialprodukt beitragen. Wir werden auf diesen Gesichtspunkt ausführlich zu sprechen kommen, wenn wir uns den ursächlichen Faktoren für den wachsenden öffentlichen Bedarf zuwenden.

Vergleichen wir abschließend noch unsere Ergebnisse mit den Resultaten der amtlichen Erhebungen für 1883/84 und 1911, die auch das sogenannte Erwerbsvermögen erfaßten, so ist die weitgehende Übereinstimmung augenfällig. Aufgrund der Ermittlungen des Preußischen Statistischen Landesamtes stiegen die Pro-Kopf-Ausgaben der Landgemeinden von 1883/84 bis 1911 um 420 Prozent, die der Stadtgemeinden um 380 Prozent²⁷⁹⁾. Wir errechneten für den Zeitraum von 1883/84 bis 1913 einen Zuwachs von 345 und 300 Prozent. Richard von Kaufmann beziffert in seinem wiederholt erwähnten Werk "Die Kommunal финанzen" den gesamten Aufwand von Gemeinden und

279) Vgl. Preußische Statistik, Heft 243 (Staat), Einleitung, S.70.

Gemeindeverbänden für 1883/84 auf 481,9 Mio.M. und für 1900 auf 1152,4 Mio.M.²⁸⁰⁾ Dies entspricht einer Steigerungsrate von 239 Prozent, welche mit der von uns ermittelten von 240 Prozent nahezu vollständig übereinstimmt.

Zweites Kapitel: BAYERN

I. Anmerkungen zum Verfahren

Wie in allen deutschen Staaten sind auch im Königreich Bayern die Informationen über die kommunalen Einnahmen während des 19. Jahrhunderts umfassender und gründlicher als jene über die Ausgaben. Immerhin liegen für Preußen, aus den von Zeit zu Zeit vorgenommenen Erhebungen, Resultate auch über den Aufwand in einem Umfange vor, der es erlaubt, den Wachstumstrend des kommunalen Gesamthaushalts relativ genau nachzuweisen. Eine solche Möglichkeit ist für Bayern nicht gegeben. Wohl könnte aus den Haupt- und Nebenrechnungen der Distrikt- und Kreisbudgets noch ein umfassender Bruttoetat konstruiert werden; bezüglich der Gemeinden mangelt es jedoch gänzlich an entsprechenden Unterlagen²⁸¹⁾.

Wir werden deshalb in der Weise verfahren, daß wir einmal die Ergebnisse der Erhebungen über Gemeindefinanzen wiedergeben, zum anderen einzelne Aufgabenbereiche der Kommunalverwaltungen gesondert besprechen, da es an umfassenden Ermittlungen mangelt. Die Verwaltungsstatistik hat sich gerade in Bayern vor dem Ersten Weltkrieg überwiegend um den Nachweis technisch leicht erfaßbarer Spezialgebiete der kommu-

280) Kaufmann, R.v., a.a.O., Bd.2, S.521.

281) Abweichend von der preußischen Praxis war in Bayern eine Zusammenstellung der Haushalte der verschiedenen Gebietskörperschaften zu einem kommunalen Gesamtbudget niemals beabsichtigt und deshalb auch bei der Planung finanzstatistischer Erhebungen nicht in Betracht gezogen worden. Vgl. Haselberger, J., Der öffentliche Gesamthaushalt Bayerns, in: Finanzarchiv, 29.Jg.(1912), Bd.2, S.151.

nenal Finanzwirtschaft bemüht, zu denen neben dem Steuer- und Schuldenwesen auch der Schulsektor und die Armenpflege gehörten. Für den Zweck unserer Analyse sind diese Aufgabebereiche sehr aufschlußreich, da sie im Verlaufe des vergangenen Jahrhunderts zunehmend in den Tätigkeitskreis der Kommunen hineinwuchsen und man sie in ihrer Ausgestaltung für die Gesamtentwicklung als symptomatisch ansehen kann.

II. Gemeinden

1. Die Ergebnisse statistischer Erhebungen über das Ausgabenvolumen der Gemeinden

Erste Anfänge einer statistischen Erfassung und Beschreibung der Gemeindefinanzen lassen sich in Bayern schon zu Anfang des 19. Jahrhunderts feststellen.

Die aufgrund einer Verordnung vom 27. September 1809 (Reg. Bl. S. 1721) durchgeführte Erhebung der Gemeindefinanzen des Jahres 1808 kann man jedoch noch in keinem Falle als Statistik im wissenschaftlichen Sinne bezeichnen. Theoretische Richtlinien fehlten ebenso wie praktische Erfahrungen, und an einen Vergleich der Zahlen untereinander oder mit anderen dachte man überhaupt nicht. Im Zuge der Montgelas'schen Politik der straffen Zentralisation lag der Zweck der Erhebung allein darin, die Ergebnisse, welche die Staatsverwaltung erzielt hatte, nachzuweisen. Wir sehen davon ab, diese Resultate²⁸²⁾ aufzuführen, da ein Vergleich mit den folgenden Erhebungsergebnissen aus zwei Gründen wenig sinnvoll sein würde; einmal wegen der unterschiedlichen Organisation der Haushalte, d.h. der Existenz mehrerer öffentlicher Kassen²⁸³⁾, zum anderen wegen der tiefgreifenden Änderungen, die in den späteren Jahren in der gesamten Finanzverwaltung eintraten.

282) Sie sind nachgewiesen in: Geschichte der neueren bayrischen Statistik, Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern, Heft 86, München 1914, S. 254.

283) So in München eine Kommunalkassenrechnung und eine Kommunalschuldentilgungsfondsrechnung.

Die Resultate einer Erhebung aus dem Jahre 1818 würden nämlich zeigen, daß die Ausgabesumme in diesem Jahr, in welchem sich mit dem Edikt vom 17. Mai²⁸⁴⁾ die Körperschafts-idee gegenüber dem Gedanken der Gemeinde als staatlicher Anstalt wieder durchgesetzt hatte, unter denen des Jahres 1808 lagen, als von einer selbständigen Stellung der Kommunen noch keine Rede sein konnte.

Die finanzielle Überlastung zahlreicher Gemeinden, die mit der Annahme der Stadtverfassung und einer damit verbundenen Besoldungsregelung für die Gemeindebeamten eingetreten war²⁸⁵⁾, drängte Anfang der dreißiger Jahre auf eine Revision des Gesetzes von 1818. Zur Vorbereitung des Gemeindeedikts vom 1. Juli 1834 (GBI S. 110), das die aufgetretenen Mißstände korrigieren sollte, ordnete die Staatsregierung für 1832 eine Statistik der Gemeindefinanzen an. Trotz vieler Mängel erlaubt die Erhebung des Jahres 1832 erstmals einen tieferen Einblick in die finanziellen Verhältnisse der Gemeinden. Zugleich ist sie die erste großangelegte Statistik der Kommunalfinanzen in Deutschland überhaupt.

Während die Aufzeichnung des Jahres 1818 den Aufwand sämtlicher Gemeinden in den sechs älteren Kreisen der Monarchie mit 3,2 Mio.M. (1,15 M.) ermittelt hatte - bei einem Anteil der unmittelbaren Städte an den Gesamtausgaben von 1,2 Mio.M. (4,30 M.) -, belief sich im Jahre 1832 das Budgetvolumen der bayerischen Gemeinden einschließlich des hinzugekommenen Untermainkreises auf 8,1 Mio.M. (2,23 M.), wobei auf die unmittelbaren Städte 3,1 Mio.M. (7,45 M.) entfielen²⁸⁶⁾. Bemerkenswert ist dabei, daß in diesen Jahren relativ ge-

284) Vgl. Dollinger'sche Gesetzessammlung, Bd. 11, München 1838, S. 35.

285) Vgl. Geschichte der neueren bayrischen Statistik, a.a.O., S. 17 f.

286) Nach Eßlen, J., Gemeindefinanzen in Baiern, München 1903, S. 82, der sich auf das Originalmanuskript "Generalübersicht über das Aktiv- und Passiv-Vermögen, die Renten und die Lasten der Gemeinden des Königreichs Bayern im Jahre 1832 im Vergleich zu 1818" bezieht. Bezüglich der Bevölkerungszahlen vgl. Bevölkerung, Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern, Heft 1, München 1850, S. 17 (für 1832 wurde dabei die Bevölkerung des Jahres 1834 angenommen).

ringer Ausweitung der Haushalte die Zuwachsrate in den Städten - pro Kopf der Bevölkerung gerechnet - unter der in den Landgemeinden lag.

Diese Tatsache kann nur zu einem geringen Teil auf den Anstieg der Stadtbevölkerung zurückgeführt werden. Bedeutsamer scheinen die ungenügenden Einnahmen der Kommunalbehörden gewesen zu sein, denn an Plänen zur Verbesserung der städtischen Einrichtungen fehlte es keineswegs²⁸⁷⁾. Die Städte hatten ihre Aufwendungen vorwiegend mit Hilfe von Steuereinnahmen zu finanzieren. Der § 38 des Gemeindeedikts vom 18. Mai 1818, der den Staatssteuerfuß zum Maßstab der Gemeindeumlagen erklärte, mußte deshalb ihre Finanzkraft besonders beeinträchtigen. Zudem war die Verschuldung als wesentliche Geldquelle gerade der Stadtverwaltungen von der Staatsregierung entscheidend eingeschränkt worden. Letztlich spielten die Erträge aus land- und forstwirtschaftlichem Vermögen, die bei den Landgemeinden reichlich flossen, im städtischen Haushalt nur eine untergeordnete Rolle.

Im einzelnen gliederte sich der Gesamtaufwand 1832 (in v.H.) wie folgt:

Gehälter und Pensionen	28.42
Realforderungen	20.33
Bauten	18.81
Kultus, Unterricht, Armenpflege	12.82
Schuldzinsen	12.49
Sonstiges	7.13

Diese Zusammensetzung bestätigt die später erläuterte Ausgabenstruktur der preußischen Gemeinden: auch in Bayern belasteten in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts die Aufwendungen für die eigene Zivil- und Polizeiverwaltung den kommunalen Haushalt in besonderem Maße. Beispielsweise machten die Besoldungen und Pensionen der städtischen Beamten in der Stadt Lindau im Jahre 1832 allein 56.9 v.H. der Gesamtaufwendungen aus²⁸⁸⁾. Daneben spielten

287) Vgl. EBlen, J., a.a.O., S.811

288) Vgl. EBlen, J., a.a.O., S.87. Zur Bedeutung der Personalausgaben siehe auch: Die Entwicklung des Gemeinde-...

die Ausgaben für die Gemeindegebäude, für den Straßen- und Brückenbau und für das Gesundheitswesen eine große Rolle²⁸⁹⁾. Bei den geringen Summen für Schul- und Armenwesen handelte es sich lediglich um Zuschüsse, denn diese Aufgabenbereiche lagen in den Händen besonderer Stiftungen oder Verbände, die eine eigene Rechnungsführung besaßen und unabhängig von der Verwaltung der politischen Gemeinde waren.

Der Erhebung des Jahres 1832 folgte erst 1853 eine zweite große Statistik der Kommunalfinanzen. Wieder waren es beabsichtigte Reformen des Gemeinderechts, die zu einer Initiative auf dem Gebiet der kommunalen Finanzstatistik führten. Ihre Ergebnisse sind jedoch weder bearbeitet noch publiziert worden²⁹⁰⁾.

Da kein dringendes praktisches Interesse bestand²⁹¹⁾, kam es erst im Jahre 1907 zur dritten allgemeinen Aufzeichnung der bayerischen Gemeindefinanzen - gleichzeitig zur ersten, die eine wissenschaftliche Bearbeitung und Veröffentlichung erfuhr²⁹²⁾.

... haushalts der Stadt Weißenburg i.B. seit 1800, Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern, Heft 97, München 1921.

289) Interessant ist dabei die Bemerkung von Erlen (S.87), daß sich die Ausgaben der städtischen Bauämter aufgrund der Bestimmung erhöhten, arbeitslose Gemeindeangehörige zu beschäftigen. In den vierziger Jahren sollen so von 43 Tsd.M. Straßenbauausgaben der Stadt München 14 bis 17 Tsd.M. für sogenannte Notstandsarbeiten vorgesehen worden sein.

290) Vgl. Most, O., Gemeindefinanzstatistik, a.a.O., S.38, Anm.4. Persönliche Nachforschungen haben ergeben, daß die Generalübersicht der Erhebungsergebnisse des Jahres 1853 ebenso wie die 1867 im Innenministerium angefertigte "Statistische Zusammenstellung über den Vermögensstand der Gemeinden und den Haushalt derselben" zusammen mit weiteren Akten über das kommunale Finanzwesen vom Innenministerium an das Bayerische Hauptstaatsarchiv und von diesem im Jahre 1911 an das Bayerische Statistische Landesamt abgegeben worden sind. Durch Auslagerung sind sämtliche Akten im Zweiten Weltkrieg verbrannt.

291) Vgl. Zahn, F., Die Finanzstatistik in der Praxis, in: Allgemeines Statistisches Archiv, Bd.15 (1926), S.200.

292) Vgl. Die bayerischen Gemeindefinanzen, Beiträge zur Statistik des Königreiches Bayern, Heft 76, München...

Neben diesen drei großen Erhebungen, die alle Gemeinden Bayerns einschlossen, lassen sich noch einige Angaben über die Haushaltsentwicklung der Städte zitieren.

So liegen einmal die Rechnungsergebnisse der unmittelbaren Städte²⁹³⁾ durchgängig für die Zeit von 1836/37 bis 1859/60 vor²⁹⁴⁾. Ihr Gesamtaufwand beziehungsweise die Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung entwickelten sich danach wie folgt²⁹⁵⁾:

Jahr	Mio.Mark	Mark
1836/37	4,4	10,2
1844/45	4,7	10,7
1852/53	6,0	12,4
1859/60	10,3	17,9

Ein Vergleich der Ergebnisse des Jahres 1836/37 mit denen des Jahres 1832 - 3,1 Mio.M. Gesamt- beziehungsweise 7,45 M. Pro-Kopf-Ausgaben - ist insofern nicht möglich, als sich nach dem Erlaß des revidierten Gemeindeedikts von 1834 die

... 1911. Ihre Ergebnisse beinhalten jedoch nur zum Teil wirkliche Ausgaben, zum anderen rechnungsmäßige. Den von der amtlichen Statistik ermittelten Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände von 406 Mio.M. im Jahre 1907 (vgl. Haselberger, J., Der öffentliche Gesamthaushalt Bayern, in: Finanzarchiv, 29.Jg. (1912), Bd.2, S.151) stehen Aufwendungen von 292,3 Mio.M. im Jahre 1913/14 gegenüber. (Vgl. Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs, Nr.10, S.412).

293) Als unmittelbare Städte wurden solche Gemeinden bezeichnet, die der königlichen Regierung direkt unterstanden und damit keinem Distrikt angehörten. Man könnte sie etwa mit den heutigen kreisfreien Städten vergleichen. Ihre Zahl belief sich auf 29, ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung Bayerns auf 10 Prozent.

294) Daneben finden sich für die Gemeinden einzelner Kreise von Zeit zu Zeit Angaben in den Kreis-Amtsblättern. Fortlaufend veröffentlicht wurden nur die Ergebnisse der Haushaltsrechnungen der Städte mit Magistrats-Verfassung des Kreises Oberbayern in dessen Kreis-Amtsblatt.

295) Aufgrund der summarischen Übersichten über die Gemeinde-Rechnungsergebnisse der unmittelbaren Städte im Regierungsblatt für das Königreich Bayern der entsprechenden Jahre ermittelt. Den Pro-Kopf-Ausgaben liegen die Bevölkerungsangaben des Hectes 76 der Beiträge zur Statistik des Königreiches Bayern, Teil 1, München 1911, S.152 zugrunde (1844/45 und 1852/53 linear interpoliert).

Zahl der unmittelbaren Städte änderte. Wie es durch die gesetzliche Neuregelung beabsichtigt war, dürften vor allem die finanzschwächeren Gemeinden aus der Gruppe der unmittelbaren Städte ausgeschieden sein; denn eine Gegenüberstellung beider Jahre ergibt, daß die Zunahme der absoluten Ausgaben im Verhältnis zur Steigerung der Pro-Kopf-Quote wesentlich geringer war.

Inwieweit sich diese Werte mit den für die preußischen Städte mit mehr als 10 000 Einwohnern im Jahre 1849 ermittelten Pro-Kopf-Ausgaben von 12,7 M. vergleichen lassen, ist nicht zu sagen. Doch zeigen sie, daß auch in Bayern in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts die kommunalen Budgets nur in geringem Umfange wuchsen²⁹⁶⁾.

Über den Wandel, der nach der Reichsgründung eintrat, gibt eine Aufzeichnung Auskunft, die sich mit der Entwicklung der Haushalte der zehn größten bayerischen Städte in einem Zeitabschnitt befaßt, der auch in Preußen charakteristische Züge trug. Die Aufwendungen dieser Städte stiegen in den Jahren 1870 bis 1878 von 8,4 Mio.M. (17,5 M.) auf 16,3 Mio.M. (28,2 M.)²⁹⁷⁾. Dabei erhöhte sich der Anteil der Ausgaben für den Straßen- und Wasserbau von 19,5 v.H. auf 24,9 v.H. und der für das Volks- und Fortbildungsschulwesen von 7,8 v.H. auf 12,5 v.H. Die weitgehende Übereinstimmung mit den Verschiebungen in den Städtehaushalten Preußens gilt auch für die Einnahmen. Bei einem Rückgang des Anteils der Gemeindeumlagen an der Finanzierung der Gesamtaufwendungen von 60,7 v.H. auf 53,3 v.H. stiegen die Schulden von 25,2 Mio.M. auf 60,0 Mio.M. oder von 52,4 M. auf 103,6 M. pro Kopf der Bevölkerung.

Vergleichbare Werte über die folgenden Jahre lassen sich leider nicht angeben. Zwar unternahm es das Bayerische Statistische Landesamt, die auf das Königreich Bayern be-

296) Die starke Zunahme im Jahre 1859/60 ist im wesentlichen durch das rapide Anwachsen der Ausgaben der Stadt München bedingt.

297) Vgl. Ztschr.d.Bayr.Stat.Bureaus, 12.Jg. (1880), S.100ff.

zogenen Materialien der Erhebung des Reichsschatzamtes²⁹⁸⁾ nachträglich zu verarbeiten und zu veröffentlichen²⁹⁹⁾, jedoch sind die sich hierauf gründenden Einsichten sehr begrenzt. Die Steigerung der Pro-Kopf-Ausgaben der bayerischen Städte mit mehr als 10 000 Einwohnern von 27,2 M. (1881) auf 38,4 M. (1891) und 76,5 M. (1901)³⁰⁰⁾ läßt lediglich auf eine steigende Zuwachsrates der städtischen Budgets schließen. Eine solche deutet sich aber auch in der Entwicklung der Gemeindeumlagen sämtlicher Kommunen an. Von 14,2 Mio.M. im Jahre 1876³⁰¹⁾ stiegen diese auf 19,9 Mio.M. (1885), 29,3 Mio.M. (1895) und 78,9 Mio.M. im Jahre 1911³⁰²⁾.

Wie damit sichtbar wird, ist es möglich, die Entwicklung der Steuereinnahmen von 1876 bis 1911 zu belegen. Da fernehin die steigende Verschuldung in dem genannten Zeitraum bekannt ist³⁰³⁾, läßt zwar die Ausweitung der Einnahmen, die ja ihre Ursache in einer Steigerung des Finanzbedarfs hat, auf eine starke Expansion der kommunalen Budgets schließen; über deren Umfang können jedoch keine hinreichend detaillierten Aussagen gemacht werden. Einmal mangelt es in Bayern, wie schon erwähnt, an Erhebungen über den gesamten öffentlichen Haushalt, von denen auf den Anteil der Steuerfinanzierung geschlossen werden müßte, zum anderen ist ein relativ gleichbleibender Deckungsprozentsatz - retrospektiv von 1913 - nicht anzunehmen, da die Umlagen anfangs nur

298) Das Reichsschatzamt suchte im Jahre 1908 die Ausgaben der Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern in den Jahren 1881, 1891, 1901 und 1907 zu ermitteln, publizierte jedoch nur die des Jahres 1907. Vgl. Denkschriftenband, a.a.O., S.684.

299) Vgl. Ztschr.d.Bayr.Stat.Bureaus, 41.Jg. (1909), S.87ff.

300) Da in der genannten Publikation nur die absoluten Ausgabesummen wiedergegeben sind, mußten die Werte anhand der veröffentlichten Pro-Kopf-Ausgaben für den Schuldendienst errechnet werden.

301) Vgl. Akte MJnn 54487 im Bayrischen Hauptstaatsarchiv.

302) Vgl. Statistisches Jahrbuch für das Königreich Bayern, 1.Jg. (1894), S.187; 9.Jg. (1907), S.196; 12.Jg.(1913), S.437.

303) Vgl. Tabelle 15, S.118.

als subsudidiäres Deckungsmittel gedacht waren, bald aber zur bedeutendsten Einnahmequelle wurden.

Zusammenfassend läßt sich sagen - und das fanden wir auch bei der Durchsicht der vorliegenden Monographien³⁰⁴⁾ bestätigt -, daß in den ersten Jahrzehnten des vorigen Jahrhunderts nur eine geringe Ausweitung der Gemeindehaushalte eintrat. Namentlich in den Städten blieb diese teilweise sogar hinter dem Wachstum der Bevölkerung zurück, so daß ein Rückgang der Pro-Kopf-Ausgaben eintrat. In den Jahren nach der Reichsgründung ist dann eine sprunghafte Zunahme der Budgets zu beobachten, wobei allerdings im Mittel der jährliche Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben nicht an denjenigen in Preußen heranreichte³⁰⁵⁾. Abgelöst wurde der "Boom" von einer ruhigeren Entwicklung in den achtziger Jahren³⁰⁶⁾, die bald in eine Phase zunehmend beschleunigter Ausweitung der kommunalen Haushalte überging³⁰⁷⁾.

304) Vgl. Bing, S., Die Entwicklung des Nürnberger Stadthaushalts von 1806 bis 1906, Wirtschafts- und Verwaltungsstudien mit besonderer Berücksichtigung Bayerns, Bd.31, Leipzig 1908; Meisner, K., Die Entwicklung des Würzburger Stadthaushalts von 1806 bis 1909, Wirtschafts- und Verwaltungsstudien mit besonderer Berücksichtigung Bayerns, Bd.42, Leipzig 1912 und Die Entwicklung des Gemeindehaushalts der Stadt Weissenburg i.B. seit 1800, a.a.O.

305) Wenn auch exakte Vergleiche zwischen der preußischen und bayrischen Entwicklung nicht möglich sind, so scheinen die Symptome der "Gründerzeit" doch auch in Bayern den Haushalt der Gemeinden in den siebziger Jahren geprägt zu haben. In Würzburg stiegen beispielsweise die Bauausgaben von 174 Tsd.M. im Jahre 1870 auf 650 Tsd.M. (1875), um sodann auf 229 Tsd.M. zurückzufallen.

306) Wie sich aus der Entwicklung des Schuldenstandes ablesen läßt (vgl. Tabelle 15, S.118), hat die Anleihefinanzierung der Ausgaben nicht die gleiche Bedeutung wie in Preußen gehabt, weshalb auch die bayrischen Städte in den achtziger Jahren keinen Rückgang ihrer Gesamt-, respektive Pro-Kopf-Ausgaben aufweisen.

307) Der von der industriellen Entwicklung nicht unmittelbar beeinflusste Haushalt der Stadt Weissenburg zeigt dabei gegenüber den Großstädten ein kontinuierliches Wachstum und erinnert an die in Preußen ähnlich differenzierten Verhältnisse.

2. Die Entwicklung der Aufwendungen einzelner Verwaltungszweige

a) Volks- und Fortbildungsschulwesen

Die Dringlichkeit beim Aufbau des niederen Schulwesens einerseits und die Einsicht in die unumgängliche Notwendigkeit einer Unterstützung der Gemeinden beim Ausbau dieses Aufgabengebietes andererseits erforderten schon in den dreißiger Jahren des 19. Jahrhunderts eine Statistik des Volksschulwesens. Da die Aufzeichnungen fortlaufend publiziert wurden, ist es uns möglich, die Vermehrung des Aufwandes lückenlos bis 1911 zu beschreiben, einer Zeitspanne also, in der das Unterrichtswesen einen gewaltigen Aufschwung nahm.

Die reine Belastung der Gemeindehaushalte läßt sich allerdings nicht eruieren. Die in der Tabelle 12 angegebenen Aufwendungen, "soweit in den Gemeinderechnungen vorgetragen", enthalten auch die anfangs noch reichhaltig aus verschiedenen Stiftungen fließenden Beiträge sowie die Einnahmen aus den Schulgeldern. In den Tätigkeitsbereich der Kommunalverwaltungen wuchs das Volksschulwesen nur langsam hinein, nachdem der Gesetzgeber im Gemeindeedikt vom 24. September 1808 (Reg. Bl. S. 2405) lediglich eine Beitragspflicht der Gemeinden zu den Schulkosten festgelegt hatte. Erst mit dem Schulbedarfsgesetz vom 10. November 1861 (GBI. S. 297) wurde der entscheidende Schritt zur Übernahme der Volksschullasten auf den Gemeindehaushalt vollzogen, indem die "deutschen Schulen" ausdrücklich zu Gemeindeanstalten erklärt und die politischen Gemeinden - nicht mehr wie bisher besondere Schulgemeinden - generell zur Bestreitung der gesamten Aufwendungen für Errichtung und Unterhaltung der Volksschulen verpflichtet wurden.

In der Folgezeit pflegten die Gemeinden diesen Aufgabenbereich in besonderem Maße; die nachgewiesenen Beträge wurden zunehmend aus der Gemeindekasse bestritten³⁰⁸⁾.

308) Vgl. auch: Die Entwicklung des Gemeindehaushalts der Stadt Weißenburg i. B. seit 1800, a. a. O., S. 45.

Mit Rücksicht auf die unterschiedliche Größe und Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden lag es jedoch nahe, daß der Staat den Gemeinden finanzielle Unterstützung gewährte, da er an einer möglichst gleichmäßigen Entwicklung des Bildungswesens interessiert war. Das Schulbedarfsgesetz von 1861 legt deshalb fest, daß diejenigen Gemeinden, die den Aufwand auch durch Umlagen nicht aufzubringen vermochten, nach Maßgabe des Kreislastenausscheidungsgesetzes vom 23. Mai 1846 (GBI. S. 45) Unterstützungen aus der Kreis-schuldotation erhalten sollten³⁰⁹⁾.

Dieser Beitrag aus der Staatskasse respektive den Kreisfonds wird für 1851/52 noch mit 17,2 v.H. der Gesamtaufwendungen angegeben. Bereits 1870/71 betrug er rund 34 v.H. und stieg auf 37,1 v.H. im Jahre 1911. Er hat wesentlich zur Finanzierung der erhöhten Lehrergehälter beigetragen und mitgeholfen, die Klassenfrequenz herabzusetzen. Während 1835/36 eine Lehrkraft 65 Schulkinder zu unterrichten³¹⁰⁾ hatte, entfielen 1870/71 noch 62 Schüler auf einen Lehrer. Wenn diese Quote bis zum Jahre 1884/85 auf 39 gesenkt werden konnte, treten nicht zuletzt in dieser Gegenüberstellung die gewaltigen Anstrengungen des Staates und der Gemeinden in den siebziger Jahren zutage, denn bis 1911/12 konnte sie nur noch auf 34 herabgedrückt werden³¹¹⁾.

Die Tabelle 12 macht den Aufschwung augenfällig, der sich von 1850 bis zum Ersten Weltkrieg auf dem Volksschulsektor

309) In diesem Gesetz war bestimmt worden, daß der gesamte Staatsaufwand für das Volksschulwesen künftighin über die Kreise an die bedürftigen Gemeinden fließen sollte. Da überdies für die Gemeinden die Möglichkeit bestand, Zuschüsse aus dem Kreisfonds direkt zu erhalten, rekrutierten sich die Überweisungen der Kreise an die Gemeinden teils aus den eigenen Einnahmen, zum überwiegenden Teil jedoch aus den budgetmäßigen Staatszuschüssen an die Kreisfonds. Vgl. S. 128.

310) Vgl. Anstalten für Wissenschaft, Kunst, Unterricht und Erziehung nach dem Stande von 1851/52 und früherer Jahre, Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern, Heft 5, München 1855, S. 54.

311) Die Angaben wurden aus dem Verhältnis der Zahl der Lehrkräfte und der Schulkinder errechnet. Vgl. Bayerns Entwicklung nach den Ergebnissen der amtlichen Statistik seit 1840, München 1915, S. 101/102.

Tabelle 12

Die Ausgaben für Volksschulen in Bayern

1851 bis 1911

Jahr	Ausgaben insges. (1000 M.)	Ausgaben je Kopf d.Bev. (Mark)	Ausgaben je Schüler (Mark)	Volksschulaufwand soweit in Gemeinde- rechnungen vorgetragen	soweit aus Staats- und Kreisfonds ^{a)} finanziert ^{a)} (1000 M.)
1	2	3	4	5	6
1851/52	5 991	1,32	10,42	4 958	1 033
1862/63	7 986	1,70	13,31	6 779	1 207
1870/71	12 205	2,53	19,26	8 154	4 151
1884	21 601	3,99	25,64	13 781	7 820
1888	23 483	4,25	27,58	15 142	8 341
1892	27 538	4,86	33,68	17 852	9 685
1896	29 385	5,05	35,43	17 922	11 463
1901	41 550	6,73	47,57	27 453	14 098
1906	48 629	7,41	50,76	31 782	16 847
1911	63 353	9,15	59,35	39 855	23 498

a) Voranschlagsziffern. Für 1851/52 Wert des Jahres 1852/53, für 1870/71 der des Jahres 1872 wiedergegeben.

Quellen: Spalte (2) u. (5)	1851/52 bis 1884	: Bayerns Entwicklung nach den Ergebnissen der amtlichen Statistik seit 1840, München 1915, S. 102.	
	1888	: Ztschr.d.Bayr.Stat.Bureaus, 22. Jg. (1890), S. 316.	
	1892	: Ztschr.d.Bayr.Stat.Bureaus, 26. Jg. (1894), S. 296.	
	1896	: Statistisches Jahrbuch für das Königreich Bayern, 8. Jg. (1905), S. 239.	
	1901 u. 1906	: Ztschr.d.Bayr.Stat.Landesamtes, 41. Jg. (1909), S. 7.	
	1911	: Bayerns Entwicklung, S. 102.	
	Spalte (6)	1851/52 bis 1870/71	: Die bayrischen Kreisfinanzen, Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern, Heft 75, S. 7.
		1884 bis 1896	: Errechnet aus den Landtagsabschieden im <u>LVB.</u> für das Königreich Bayern der entsprechenden Jahre.
		1901 bis 1911	: Siehe Quellen zur Spalte (2) u. (5).
	Spalte (3)		: Bevölkerung nach: Statistisches Jahrbuch für das Königreich Bayern, 12.Jg. (1913), S.16 (fehlende Jahre linear interpoliert)

im Königreich Bayern vollzog. Die Gesamtaufwendungen stiegen in dieser Zeit um mehr als das Zehnfache, die Aufwendungen pro Kopf der Bevölkerung um fast das Siebenfache und die Ausgaben pro Schüler um knapp das Sechsfache. Zu berücksichtigen ist dabei, daß sich die Aktivität der Kommunen auf dem Bildungssektor darin nicht erschöpfte. Die Gemeindeverwaltungen mußten vor allem im letzten Drittel des vergangenen Jahrhunderts ihre Aufmerksamkeit bis dahin unbekannten Zweigen des Bildungswesens zuwenden. Erwähnt seien in diesem Zusammenhang nur die gewerblichen Fortbildungsschulen.

Die mit der Einführung der Gewerbefreiheit³¹²⁾ einsetzende Intensivierung des Wettbewerbs stellte höhere Anforderungen an die Berufsausbildung und brachte es mit sich, daß man in der Förderung des gewerblichen Unterrichtswesens eine öffentliche Aufgabe sah³¹³⁾.

Während sich die Gemeinden aus der Unterstützung des landwirtschaftlichen Fortbildungsschulwesens immer stärker zurückzogen und dieses Aufgabengebiet den Distrikten und vor allem den Kreisverbänden überließen, trugen sie fast 50 v.H. der gesamten Geldausgaben der gewerblichen Fortbildungsschulen. Die Steigerungsrate ihrer Beiträge war dabei wesentlich höher als die der übrigen Gebietskörperschaften (Staat, Kreis, Distrikt). Aus der Tabelle 13 läßt sich auch ablesen, daß dieser Schulzweig erst gegen Ende des 19.Jahrhunderts wirkliche Bedeutung erlangte. Von 1884/85 bis 1908 verdreifachte sich die Schülerzahl; trotzdem stiegen die Geldausgaben noch von 6 M. im Jahre 1852 auf 34 M. im Jahre 1909 ^{313a)}

312) Gesetz vom 30. Januar 1868 (GV Bl. 1866/69, S.309).

313) Vgl. die Bestimmungen über die Gewerbeschulen vom 1. Oktober 1870 (Reg. Bl. S.2001).

313a) Siehe Quellen zur Tabelle 13, S.113.

Tabelle 13Die Ausgaben für das gewerbliche Fortbildungsschul-
wesen in Bayern 1852 bis 1909

Jahr	Gesamt- ausgaben (1000 M.)	Aufwand der Gemeinden
1852 ^{a)}	14	14
1862 ^{a)}	22	22
1872	180	50
1882	382	153
1892	575	276
1902	843	453
1909	2063	938

a) Nur Münchener Handwerks-Feiertagsschule

Quellen: 1852 u. : Bayerns Entwicklung nach den Er-
1862 gebnissen der amtlichen Statistik
seit 1840, München 1915, S. 103.

1872 : Ministerialblatt für Kirchen- und
Schulangelegenheiten im Königreich
Bayern, 10. Jg. (1874), S. 212.

1882 : Ministerialblatt, 20. Jg.
(1884), S. 44.

1892 : Ministerialblatt, 30. Jg.
(1894), S. 114.

1902 : Statistisches Jahrbuch für das Kö-
nigreich Bayern, 8. Jg. (1905),
S. 241.

1909 : Statistisches Jahrbuch, 12.
Jg. (1913), S. 317.

b) Armenwesen

Eine einheitliche Organisation und grundlegende Gestaltung des öffentlichen Armenwesens wurde im Königreich Bayern mit dem Gesetz vom 29. April 1869 (GV Bl. S. 98) erreicht. Die Besonderheit des Gesetzes über die Armen- und Krankenpflege lag darin, daß die öffentliche Fürsorge in Bayern, abweichend von der Regelung in den übrigen deutschen Staaten (mit Ausnahme von Elsaß-Lothringen), auf der Unterstützungspflicht der politischen Heimat- und nicht der Wohnsitzgemeinde beruhte. Landarmenverbände im Sinne der preußischen Gesetzgebung existierten deshalb nicht; die Distrikts- und Kreisgemeinden waren lediglich aufgrund des Art. 2 des Armengesetzes von 1869 verpflichtet, überlasteten Gemeinden finanziell zu helfen und für die Gründung und Erhaltung von Anstalten zu wirken, "in denen Unterstützungsbedürftige Aufnahme finden" konnten.

Auf die steigende Beteiligung dieser Kommunalkörper an den Wohlfahrtslasten³¹⁴⁾ werden wir bei der Behandlung der Kreis- bzw. Distriktsfinanzen zu sprechen kommen; an dieser Stelle wollen wir auf die Leistungen der politischen Gemeinden bzw. der neben diesen bestehenden örtlichen Armenkassen eingehen. Dabei können wir auf Erhebungen zurückgreifen, die, durch eine Entschließung des Innenministeriums vom 18. März 1836 angeordnet, erstmals für das Jahr 1838/39 vorgenommen wurden und die Rupprecht³¹⁵⁾ als die "vortrefflichsten ihrer Art" bezeichnete. Sie erlauben uns einen Einblick in die Entwicklung eines gemeindlichen Aufgabenbereiches über einen Zeitraum von mehr als 70 Jahren³¹⁶⁾.

314) Vgl. die Novellen zum 1869er Gesetz vom 3. Februar 1888 (GV Bl. S. 81) und vom 17. Juni 1896 (GV Bl. S. 297).

315) Rupprecht, L., Ergebnisse der bayerischen Armenstatistik, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 3. Jg. (1894), S. 582.

316) Eine ausführliche Würdigung der bayerischen Armenstatistik findet sich bei Laves, Th., Die bayerische Armenpflege von 1847 bis 1880, in: Schmollers Jahrbuch, NF, 8. Jg. (1884), S. 541 ff.

Tabelle 14

Die Leistungen der Lokalarmenpflege im Königreich
Bayern 1838/39 bis 1912

Jahr	Aufwen- dungen der örtl. Armen- kassen ^{a)} (1000 M.)	Aufwand je Unter- stützungs- empfänger ^{b)} (Mark)	Aufwand je Kopf der Be- völke- rung (Mark)	Gemeinde- zuschuß zur Dek- kung des Defizits der Armen- kasse (1000 M.)	Gemeinde- zuschuß in v.H. von (2)
1	2	3	4	5	6
1838/39	2284	28,6	0,53	•	•
1847/48	2970	28,6	0,73	•	•
1857/58	3632	37,2	0,80	•	•
1868	4354	51,1	0,90	•	•
1872	5146	38,9	1,05	2042	39,7
1882	7454	45,4	1,39	3923	52,6
1892	9469	51,7	1,73	5570	58,8
1902	11843	58,5	1,88	7354	61,9
1912	18202	75,7	2,50	11374	62,5

a) Abzüglich der Leistungen an andere Armenkassen und zuzüglich der Naturalleistungen.

b) Bis zum Erlaß des Armengesetzes von 1869 wurde nur die Zahl der dauernd unterstützten Personen statistisch erfaßt. Sie war nicht identisch mit den wirklich aus dem Armenfonds unterstützten Personen.
Vgl. dazu Ztschr.d.Bayr.Stat.Bureaus, 1. Jg. (1869), S. 105.

Quellen: 1838/39 : Zeitschrift des Vereins für deutsche Statistik, 1. Jg., Berlin 1847, S. 150.
1847/48 bis 1868 : Ztschr.d.Bayr.Stat.Bureaus, 1. Jg. (1869), S. 113.
1872 : " " " 14. Jg. (1882), S. 260.
1882 : " " " 16. Jg. (1884), S. 184.
1892 : Statistisches Jahrbuch des Königreichs Bayern, 1. Jg. (1894), S. 193.
1902 : Statistisches Jahrbuch des Königreichs Bayern, 12. Jg. (1913), S. 271.
1912 : Statistisches Jahrbuch des Königreichs Bayern, 14. Jg. (1919), S. 411.

Bevölkerung : Statistisches Jahrbuch für das Königreich Bayern, 12. Jg. (1913), S. 16.
Fehlende Jahre linear interpoliert.

folgte eine Phase, die wir schon mehrfach charakterisiert haben und die sich in der Steigerung der Pro-Kopf-Ausgaben auf 2,05 M. (1875), 2,32 M. (1880) und 2,46 (1885) ausdrückt. Der stürmischen Entwicklung nach der Reichsgründung folgte zwar nicht, wie bei den Distriktshaushalten, ein Rückgang der absoluten wie der Pro-Kopf-Ausgaben, doch läßt sich auch im Wachstumstrend der Kreisbudgets eine deutliche Verzögerung feststellen. Sie wurde in den neunziger Jahren von einem progressiven Anstieg bis zum Ersten Weltkrieg abgelöst. Die Pro-Kopf-Ausgaben erreichten im Jahre 1913 rund 6,60 M.

Hinsichtlich der Struktur der Kreisausgaben fällt besonders die Höhe der Aufwendungen für das Bildungswesen auf; sie belief sich 1849/50 auf fast 58 v.H. und 1913 auf mehr als 70 v.H. der Budgetsumme. Abgesehen von den Ausgaben für Landwirtschafts- und Gewerbeschulen, die von 374 Tsd.M. im Jahre 1862/63 auf 3,96 Mio.M. im Jahre 1907 stiegen, handelt es sich vorwiegend um Beträge für das Volksschulwesen, die zu rund 75 v.H. aus der Staatskasse an die Kreise überwiesen wurden und von diesen an die Gemeinden weiterzuleiten waren, d.h. nur durchlaufende Posten darstellten^{345a)}.

Nächst den Ausgaben für das Bildungswesen sind die finanziellen Leistungen für das Sozial- und Gesundheitswesen zu erwähnen. Sie verzweifachten sich in dem betrachteten Zeitraum, ihr Anteil an den Gesamtausgaben stieg von 15,3 v.H. (1849/50) auf 17,4 v.H. (1913). Da die bayerische Armengesetzgebung keine Landarmenverbände im Sinne des Unterstützungswohnsitzgesetzes kannte, hatten die Kreisverbände die Pflicht, den Distrikten und Gemeinden Zuschüsse zu gewähren³⁴⁶⁾ und auf überlokaler Ebene Wohltätigkeitsanstalten zu errichten und zu unterhalten.

^{345a)} Vgl. Die bayrischen Kreisfinanzen, a.a.O.

³⁴⁶⁾ Vgl. Gesetz vom 3. Februar 1888 (G. Bl. S. 81) und die Königliche Deklaration vom 10. Mai 1902 (G. Bl. S. 185).

terstützungsempfänger, die aus einem Vergleich zwischen den Steigerungsraten des Aufwandes pro Unterstützungsempfänger und pro Kopf der Bevölkerung abzuleiten ist, waren gerade durch eine Entlastung auf bestimmten, durch die Versicherungsgesetze betroffenen Gebieten ermöglicht worden.

Zudem waren die Leistungen privater Wohltätigkeit, über deren Umfang man sich bei jeder Diskussion der öffentlichen Aufwendungen bewußt zu sein hat, noch stärker gewachsen als die der kommunalen. Von 1881 bis 1900 stiegen die Ausgaben der privaten Wohltätigkeitsstiftungen und Vereine von 1936 Tsd.M. auf 5117 Tsd.M.³²¹⁾

c) Schuldenstand und Schuldendienst

Noch informativer als die Veröffentlichungen über Armenpflege- und Volksschulkosten sind im Rahmen unserer Diskussion die Untersuchungen bezüglich des Schuldendienstes der Gemeinden. Entsprechende Erhebungen gehen auf eine Entschließung des Innenministeriums vom 10. Juli 1839 ³²²⁾ zurück. Infolge ihrer durchgängigen Vergleichbarkeit über einen Zeitraum von mehr als siebenzig Jahren zählen sie zu den wichtigsten Quellen der Geschichte bayerischer Gemeindefinanzen. Die von uns bereits in Umrissen beschriebenen Etappen der gemeindlichen Finanzgebarung lassen sich anhand der Entwicklung des Schuldenstandes zum Teil sehr deutlich belegen³²³⁾.

Zu Anfang des 19. Jahrhunderts waren die bayerischen Gemeinden relativ stark verschuldet. Die Aufnahme von Kriegsanleihen hatte diesen Zustand gleichermaßen verursacht wie die allgemeine Kürzung der ordentlichen Einnahmen in der Amtszeit Montgelas³²⁴⁾. Auf Drängen der Regierung verfolgten

321) Vgl. Ztschr.d.Bayr.Stat.Bureaus, 34.Jg.(1902), S.352.

322) Vgl. Dollinger'sche Gesetzessammlung, 24.Bd.(1853), S.170.

323) Wir geben in der Tabelle 15 nur einige ausgewählte Jahre der ausführlicheren Übersicht (in: Die bayerischen Gemeindefinanzen, Beiträge zur Statistik des Königreiches Bayern, Heft 76, München 1911, Teil I, S.118) wieder.

324) Vgl. Eßlen, J., a.a.O., S.44.

Tabelle 15

Schuldenstand und Ausgaben für den Schuldendienst
der bayerischen Gemeinden
1837/38 bis 1906

Jahr	Schuldenstand		Ausgaben für Ver-	
	absolut (Mio.M.)	je Kopf der Bevölkerung ^{b)} (Mark)	zinsung und Tilgung absolut (Mio.M.)	je Kopf der Bevölkerung (Mark)
1837/38	23,4	5,4	2,4	0,55
1847/48	17,8	3,9	1,5	0,33
1857/58	23,7	5,2	2,6	0,56
1870	47,4	9,8	3,9	0,81
1875	81,5	16,3	6,2	1,25
1880	120,8	22,9	9,6	1,82
1885	139,7	25,8	10,1	1,88
1895	264,6	45,8	23,6 ^{a)}	4,06
1906	650,1	97,8	37,1	5,58
1912	938,2	134,0	.	.

- a) Der Aufwand für Verzinsung wurde aufgrund eines Zinssatzes von 3,80 v.H. mit 10056 Tsd.M. errechnet.
- b) Berechnet aufgrund der mittleren Bevölkerung. Für 1837/38, 1847/48 und 1857/58 wurde das arithmetische Mittel beider Jahre angenommen.

Quellen: Die bayerischen Gemeindefinanzen, Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern, Heft 76, Teil I, S. 118.

1912: Statistisches Jahrbuch für das Königreich Bayern, 13. Jg. (1915), S. 426.

die Gemeinden jedoch in den dreißiger und vierziger Jahren eine intensive Tilgungspolitik (vgl. Tabelle 15). Von einem Minimum der Verschuldung - 5 M. pro Kopf im Jahre 1852/53 - stieg die Quote bis zum Jahre 1870 nur langsam auf 9,8 M. an.

Daß der allgemeine Aufschwung von Wirtschaft und Verkehr nach der Reichsgründung überproportional wachsende Leistungen der Kommunen mit sich brachte, dafür sprechen die 22,9 M. Schulden pro Kopf der Bevölkerung im Jahre 1880. Die Steigerung in den vergleichsweise mit anderen Bezirken industriewirtschaftlich strukturierten Oberbayern und Mittelfranken war besonders auffällig, obgleich auch auf die Landgemeinden erstmals ein nennenswerter Anteil der Schuldensumme entfiel³²⁵⁾. Ähnlich wie in Preußen scheint in den achtziger Jahren eine Verlangsamung im Wachstum der Budgets eingetreten zu sein. Die Pro-Kopf-Schulden stiegen lediglich von 22,9 M. (1880) auf 25,8 M. (1885), während sich die entsprechenden Aufwendungen für Verzinsung und Tilgung nur geringfügig von 1,82 M. auf 1,88 M. erhöhten. In der Folgezeit nahm die Verschuldung, bedingt durch die allgemeine Ausweitung des gemeindlichen Aufgabenkreises, mit wachsender Steigerungsrate zu. Von 45,8 M. im Jahre 1895 stieg die Pro-Kopf-Quote auf 97,8 M. (1906) und 134,0 M. (1912), während sich die Aufwendungen für den Schuldendienst im Jahre 1906 schon auf 5,58 M. beliefen.

III. Distrikte

Die Distriktgemeinden, durch Verordnung vom 6. Februar 1812 (Reg. Bl. S. 321) ins Leben gerufen, entsprachen anfangs mehr Zweck- als höheren Gemeindeverbänden. Ein Zusammenschluß mehrerer Gemeinden kam nur auf Antrag der beteiligten Gemeinden oder der Verwaltungsbehörde zustande, wenn bestimmte Bedürfnisse das gemeinsame Interesse mehrerer Gemeinden berührten, oder wenn deren Befriedigung die Kräfte der einzelnen Gemeinde überstieg.

³²⁵⁾ Vgl. Amtsblatt des Ministeriums des Innern, März 1880.

Über den Umfang der Distriktshaushalte in den ersten Dezennien des vergangenen Jahrhunderts kann wenig gesagt werden. Aus der Höhe der Umlagen läßt sich nur folgern, daß ihre Aktivität, die sich in erster Linie auf die Armenpflege erstreckte³²⁶⁾, anfangs sehr gering war³²⁷⁾.

Distriktsgemeinden, die man als Kommunalverbände höherer Ordnung bezeichnen kann, entstanden erst aufgrund des Gesetzes vom 28. Mai 1852 (GV Bl. S. 245). Die Kodifizierung eines fest umrissenen Aufgabenkreises (Artikel 27) mußte ihren Haushalt in der Folgezeit stark wachsen lassen, als im Verlauf der wirtschaftlich-sozialen Entwicklung die den Distriktsverwaltungen zugewiesenen Tätigkeitsbereiche eine zunehmende Intensivierung erforderten.

Über diese Tendenz eine zutreffende Auskunft zu geben, fällt schwer, da die im Distriktsgesetz von 1852 geforderte Veröffentlichung der Etats (§ 21) nur teilweise vorgenommen wurde.

Im Rechnungsjahr 1852/53 beliefen sich die gesamten Ausgaben auf 1566 Tsd. M.³²⁸⁾, wobei der Aufwand der Distrikte des Kreises Unterfranken und Aschaffenburg mit 15 v. H. und der des Kreises Oberbayern mit 12 v. H. am Gesamtvolumen beteiligt waren. Im Jahre 1885 machten jedoch, hervorgerufen durch den starken wirtschaftlichen Aufschwung einiger oberbayerischer Kreise, die Anteile 11 v. H. und 18 v. H. aus³²⁹⁾.

Unter Berücksichtigung dieser Verschiebung haben wir aus den in den Kreisamtsblättern von Unterfranken und Oberbayern

326) Vgl. Seydel, M.v., Bayrisches Staatsrecht, Bd. 1, Tübingen 1913, S. 626.

327) Im Jahre 1839 betrugen die Distriktsumlagen im gesamten Königreich ausschließlich der Pfalz 757 Tsd. M. Vgl. Den Haushalt der Distrikte betreffend, Akte MJnn 54493 im Bayrischen Hauptstaatsarchiv.

328) Vgl. Akte MJnn 54595 im Bayrischen Hauptstaatsarchiv.

329) Vgl. Die Bayrischen Distriktsfinanzen, Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern, Heft 75, München 1910, Tabellenwerk S. 43 (zitiert als Distriktsfinanzen). Ähnliche Wachstumsraten zeigen die Distriktsbudgets der Kreise Oberfranken und Oberbayern, die in den Kreisamtsblättern hin und wieder veröffentlicht wurden.

publizierten Aufwendungen der Distrikte dieser Kreise und aus der allgemeinen Entwicklung der Umlagen - sie beliefen sich auf 4484 Tsd.M. im Jahre 1876 und 5091 Tsd.M. 1878³³⁰⁾, fielen aber 1885 auf 4488 Tsd.M. zurück - Näherungswerte für die Jahre 1861/62, 1872 und 1878 errechnet (Tabelle 16). Eine exakte Quantifizierung des Ausgabenwachstums wird erst durch eine, rückwirkend bis auf das Jahr 1885 bezogene, einheitliche Erfassung der Finanzen aller bayerischen Distriktsgemeinden möglich³³¹⁾. Allerdings handelt es sich hierbei nicht um die Wiedergabe einer detaillierten Übersicht über den Aufgabenkreis der Distrikte, sondern - im Unterschied zu der entsprechenden Publikation über die Entwicklung der bayerischen Kreisfinanzen - lediglich um die Darstellung einiger Positionen der Distrikthauptrechnung. Die Ergebnisse der besonderen Zwecken dienenden Anstalten und Fonds blieben auch hier unberücksichtigt.

Allein für das Rechnungsjahr 1907 liegt eine, auf den Ist-Zahlen basierende, ausführliche Aufzeichnung der Ausgaben vor, in der auch die Nebenrechnungen berücksichtigt wurden³³²⁾. Substrahieren wir von den Gesamtaufwendungen der Nebenkassen (7,4 Mio.M.) diejenigen Einnahmen, die Zuschüsse aus der Distrikthauptkasse darstellen (1,5 Mio.M.), so ergibt sich für 1907 ein Gesamtaufwand der Distrikte von 23,0 Mio.M.

Über den Anteil der Nebenkassen in früheren Jahren läßt sich hingegen wenig aussagen. Aus dem Wachstum der Bruttoausgaben der Krankenanstalten, die 1907 eine wesentliche Quote der Nebenkassenbudgets bildeten und von 0,4 Mio.M. im Jahre 1870 auf 1,1 Mio.M. (1890) und 2,7 Mio.M. (1910) anstiegen³³³⁾, kann immerhin geschlossen werden, daß auch hier eine der Hauptkassenrechnung entsprechende Zunahme stattfand.

330) Vgl. MJnn 54487 im Bayrischen Hauptstaatsarchiv.

331) Vgl. Distriktsfinanzen, a.a.O., S.13 f.

332) Dasselbst, S.23 f.

333) Vgl. Statistisches Jahrbuch für das Königreich Bayern der entsprechenden Jahre.

Tabelle 16

Die Ausgaben^{a)} der bayerischen Distriktsgemeinden
1853/54 bis 1912
 (1000 M.)

Jahr	Ausgaben insgesamt ^{b)}	Armenpflege insges.	Ausgaben u.a. für Zuschuss an Gemeinden	Straßen- bau ^{c)}	fakultativ Leistungen
1	2	3	4	5	6
1853/54	1 566	.	.	.	.
1861/62	2 900	.	.	.	.
1872	6 000	272	83	4 845	.
1878	9 500	321	98	7 848	.
1886	8 331	810	152	5 838	273
1894	10 406	1 106	253	6 829	483
1902	13 435	1 394	300	9 015	716
1912	19 590	1 946	704	12 245	1 547

a) Bruttoausgaben nach den Voranschlägen.

b) Abweichungen gegenüber den im Heft 75 der Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern angegebenen Werten resultieren aus der Berücksichtigung der Naturaldienste im Straßenbau. Vgl. Heft 75, a.a.O., S. 13/14 u. Statistisches Jahrbuch für das Königreich Bayern der entsprechenden Jahre.

c) Ausschließlich Wohltätigkeit.

Quellen: Spalte (2) u. (6) 1886 bis : Die bayerischen Distriktsfinanzen
 1902 Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern, Heft 75, München 1910, S. 13/14.

1912 : Statistisches Jahrbuch für das Königreich Bayern, 13. Jg. (1915), S. 421.

Spalte (3) u. (4) 1872 u. : Ztschr.d.Bayr.Stat.Bureaus, 14. Jg. (1882), S. 271.

1878

1886 : Ztschr.d.Bayr.Stat.Bureaus, 26. Jg. (1894), S. 152.

1894 u. : Die bayerischen Distriktsfinanzen a.a.O., S. 16.

1902

1912 : Statistisches Jahrbuch für das Königreich Bayern, 13. Jg. (1915), S. 273 u. 421.

Spalte (5) 1872 u. : Verhandlungen der Kammer der Reichsräte des bayerischen Landtags 1905/06, Beilagenband, S. 304

1878

1886 bis : Siehe Spalte (2) u. (6).

1912

In der Tabelle 16 haben wir diese Entwicklung aufgezeigt. Über einen Zeitraum von fast sechzig Jahren trat eine Steigerung um mehr als das Zwölffache ein. Sehen wir einmal von der Bevölkerungsentwicklung ab, so lag die Ursache dieses Wachstums gleichermaßen in der gesetzlichen Zuweisung neuer öffentlicher Aufgaben³³⁴⁾, die einen überörtlichen Finanzträger erforderten, wie in der freiwilligen Erfüllung sozialen und kulturellen Bedarfs³³⁵⁾. Wenn sich auch die fakultativen Leistungen (ausschließlich der wohlfahrtspflegerischen) nur auf 8 v.H. des Gesamtaufwands im Jahre 1912 beliefen, so zeugt ihre Zunahme um rund 570 Prozent im Zeitraum von 1886 bis 1912 - bei einer Steigerung des Budgetvolumens um 135 Prozent - von der Bereitschaft dieser kommunalen Körperschaften, über das Maß der gesetzlichen Verpflichtungen hinauszugehen. Innerhalb der finanziellen Leistungen für die Wohlfahrtspflege zeigen die Beträge, die den mit Armenlasten überbürdeten Gemeinden aufgrund von Artikel 27 des Gesetzes von 1852 überwiesen wurden, eine besonders auffällige Zunahme. Sie wird lediglich von den Aufwendungen für die Unterhaltung der Distriktsanstalten übertroffen, die von 82 Tsd.M. im Jahre 1870 auf 837 Tsd.M. im Jahre 1910 anstiegen³³⁶⁾.

Entscheidend geprägt wurden jedoch die Haushalte aller Distriktsgemeinden von den Kosten des Baues und der Unterhaltung der Straßen. Eine entsprechende Verpflichtung aufgrund des Gesetzes von 1852 bedingte, daß sich in den siebenziger Jahren der Distriktshaushalt weitgehend in Aufwendungen für das Straßenwesen erschöpfte³³⁷⁾. Die Ausgaben für

334) So u.a. durch das Gesetz vom 29.Juli 1890, die Gewerbegerichte betreffend (G Bl. S.141), und durch das Zwangserziehungsgesetz vom 10.Mai 1902 (G Bl. S.180).

335) Über die einzelnen Aktivitäten vgl. Pechmann, Erhr.v., Der Wirkungskreis der bayerischen Distriktsverwaltungsbehörden, 5.Aufl., Bamberg, Leipzig 1890/92.

336) Die Unterhaltung gewisser wohlfahrtspflegerischer Anstalten war den Distrikten als freiwillige Aufgabe nach Art.38 des Armengesetzes vom 27.April 1869 (GS. S.98) übertragen worden.

337) Vgl. Verhandlungen der Kammer der Reichsräte des Königreichs Bayern 1905/06, Beilagenband, S.265.

dieses Aufgabengebiet stiegen bis 1878 steil an, waren dann bis 1886 rückläufig und nahmen in der Folgezeit erneut progressiv zu. Da es sich bei den Angaben der Tabelle 16 um Bruttobeträge handelt, ist hinzuzufügen, daß die Anforderungen an die Leistungskraft der Distrikte insofern zunehmend gemildert wurden, als Staatsunterstützung und Kreiszuschüsse - die Kreise hatten keine Straßen in eigener Verantwortung zu unterhalten - in steigendem Maße zur Finanzierung der wachsenden Aufwendungen beitrugen. Die erhöhten Leistungen für den Straßenbau, die 1912 anteilmäßig 63 v.H. der Gesamtausgaben ausmachten, sind weniger mit dem Ausbau des Straßennetzes als vielmehr aufgrund steigender Kosten der Unterhaltung und Neuanlage der Verkehrswege eingetreten. Zwischen 1884 und 1913 verdoppelte sich nahezu der Aufwand pro Kilometer neu zu erbauende Straße.

IV. Kreise

Die bayerischen Kreise nahmen als Glied der staatlichen Verwaltungsorganisation ungefähr dieselbe Stellung wie die preußischen Provinzialverbände ein, während sich andererseits die bayerischen Distriktsgemeinden mit den preußischen Landkreisen vergleichen lassen. Die ähnliche Stellung im Staatsaufbau muß weitgehend als Ergebnis der analogen historischen Entwicklung von preußischen Provinzial- und bayerischen Kreisgemeinden gesehen werden.

Beide waren willkürliche Schöpfungen des Staates zu Anfang des 19. Jahrhunderts. Die bayerischen Kreise entstanden in der Zeit zentralistischer Staatsverwaltung aufgrund der Verordnung vom 21. Juni 1808 (Reg.Bl. S.481). Anfangs waren sie in noch höherem Maße als die preußischen Provinzialverbände staatlichen Verwaltungsbezirken gleichzusetzen. Mit dem Gesetz vom 15. August 1828 (G Bl. S.40) wurde zwar ein erster Schritt auf die Selbstverwaltung der Kreise hin getan³³⁸⁾, die im Vorwort des Gesetzes geforderte "Vereinfachung"

338) Vgl. Reitzenstein, F. Frhr.v., Konkurrenz, a.a.O., S.171.

chung der inneren Verwaltung" läßt aber, ebenso wie in Preußen, weniger die Ideen des Freiherrn vom Stein als ausschlaggebendes Moment für die Bildung von Zwischengliedern im staatlichen Verwaltungsaufbau erkennen, als vielmehr Zweckmäßigkeitserwägungen der Verwaltung.

Das Finanzgesetz vom 29. Dezember 1831 (G Bl. S. 139) nahm erstmals die 1828 in Aussicht gestellte Absonderung der administrativen und finanzwirtschaftlichen Wirkungssphäre der Kreise von der des Staates vor. Endgültig legte sie das Gesetz vom 17. November 1837 (G Bl. S. 165) fest, das die Trennung der Kreislasten von den Staatslasten und die Bildung der Kreisfonds betraf. Die Kreisverbände waren aber auch in dieser Zeit noch mehr staatliche Verwaltungsbezirke als kommunale Aufgabenträger.

Da ein Teil der unmittelbaren Staatsaufgaben (Gerichtswesen) mit den entsprechenden Finanzmitteln auf die Kreise übertragen worden war, beliefen sich im Jahre 1831/32 deren Ausgaben nach den Voranschlägen auf 7,3 Mio.M., wobei mehr als 95 v.H. auf gesetzlich gebundene Leistungen entfielen³³⁹⁾. 1842/43 waren - bei einem Anteil der fakultativen Leistungen von lediglich 243 Tsd.M. - die Gesamtausgaben auf 8,2 Mio.M. angestiegen³⁴⁰⁾.

Eine entscheidende Neuordnung der verwaltungsorganisatorischen Stellung der Kreisverbände wurde mit dem Gesetz vom 23. Mai 1846 (GV Bl. S. 45) eingeleitet³⁴¹⁾, in dem das finanzielle Fundament der Kreise als Selbstverwaltungskörperschaften gelegt und die zukünftigen Kreislasten neu abgegrenzt wurden³⁴²⁾.

339) Errechnet aus der Beilage zum Finanzgesetz 1831/32 (GV Bl. 1831, S. 195).

340) Errechnet nach den im Regierungsblatt 1842 abgedruckten Landtagsabschieden.

341) Vgl. Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des Königreichs Bayern im Jahre 1846, 4. Beilagenband, S. 258.

342) In einer Generalklausel erlaubte das Gesetz die Erfüllung aller der Aufgaben, die "wegen ihres Nutzens für das Gesamtinteresse des Regierungsbezirks oder zur Erleichterung von Distrikts- und Gemeindelasten" anstehen (Artikel 1, Ziffer 8).

Den Abschluß der Entwicklung der bayerischen Kreise zu selbständigen Kommunalkörpern bildete das im Anschluß daran ergangene Verwaltungsgesetz vom 28. Mai 1852 (GV Bl. S. 269). Dieses Gesetz verpflichtete die Verwaltungen zur Veröffentlichung einer Übersicht über die Ergebnisse der Kreisfondsrechnungen in den Kreisamtsblättern (Artikel 27) und schuf damit die für das 19. Jahrhundert einmalige Gelegenheit, durchgehend für einen Zeitraum von mehr als sechzig Jahren die Ausgabenentwicklung einer Gruppe von kommunalen Gebietskörperschaften verfolgen zu können.

Allerdings lassen sich für diesen Zeitraum nur die Ergebnisse der Kreisfondshauptrechnung angeben; die Resultate der Nebenrechnungen liegen lediglich für die Jahre 1900 bis 1907 vor³⁴³⁾.

Da es ohnehin nicht möglich ist, die Ausgabenentwicklung der gesamten bayerischen Gemeinden und Gemeindeverbände zu eruieren, beschränken wir uns aus Gründen der Vergleichbarkeit in der Tabelle 17 auf eine Wiedergabe der Kreisfondshauptrechnungen; dabei sind die besonderen Zwecken dienenden Anstalten der Kreise nur mit den Zuschüssen enthalten, die aus der Kreisfondshauptrechnung an sie gezahlt wurden³⁴⁴⁾. Obwohl es sich somit in gewisser Weise um die Entwicklung eines Nettobudgets handelt, läßt sich doch aus der Tabelle 17 die gewaltige Entfaltung kommunaler Tätigkeit auf der Kreisebene ablesen.

Einem anfänglich kontinuierlichen Wachstum der Kreishaushalte - die Pro-Kopf-Ausgaben stiegen lediglich von 0,60 M. im Jahre 1849/50 auf 0,92 M. im Jahre 1870³⁴⁵⁾ -

343) Vgl. Die bayerischen Kreisfinanzen, Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern, Heft 74, München 1910, Tabellenwerk.

344) Nebenrechnungen wurden vorwiegend über besondere Fonds für Wohltätigkeitszwecke (Irrenanstalten) geführt.

345) Die gesamten Pro-Kopf-Zahlen wurden aus den im Regierungsblatt für das Königreich Bayern in den entsprechenden Jahren veröffentlichten Landtagsabschieden der einzelnen Kreise aufgrund der Bevölkerungsangaben des Statistischen Jahrbuchs für den Freistaat Bayern, 14. Jg. (1919), S. 8 errechnet.

Tabelle 17

Die Ausgaben^{a)} der bayerischen Kreisverbände
1849/50 bis 1913

Jahr	Allgemeine Verwaltung	Wirtsch. Entwicklung	Sozial-u. Gesundheitswesen	Bildungswesen	Verkehrswesen	Gesamtausgaben
(1000 M.)						
1849/50	17	45	347	1 299	239	2 256
1862/63	59	91	595	1 753	519	3 224
1872	85	151	934	5 136	620	7 140
1882	144	269	1 241	9 958	1 092	12 835
1892	183	262	1 944	12 473	1 213	16 256
1902	226	668	2 676	18 995	1 709	24 491
1913	103 ^{b)}	1 473	8 088	33 223	2 870	46 548

a) Bruttoausgaben der Kreisfondshauptrechnung. Bis einschließlich 1892 nach den Voranschlägen, später nach den Rechnungsergebnissen.

b) Die Neuorganisation der Rentämter durch Verordnung vom 10. Mai 1903 (GV Bl. S. 218) schränkte die Zahlungen der Kreise an den Staat für die Einhebung der Kreisumlagen sehr stark ein.

- Quellen: 1849/50 : Errechnet nach dem durch Entschließung des Finanzministeriums vom 6. Dezember 1872 (Finanz-Ministerialblatt, S. 353) eingeführten einheitlichen Formular aus den Landtagsabschieden im Regierungsblatt 1849.
- 1862/63 bis: Die bayerischen Kreisfinanzen, Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern, Heft 74, München 1910, S. 7.
- 1902 : Die bayerischen Kreisfinanzen, a.a.O., Tabellenwerk S. 48.
- 1913 : Statistisches Jahrbuch für das Königreich Bayern, 13. Jg. (1915), S. 418.

folgte eine Phase, die wir schon mehrfach charakterisiert haben und die sich in der Steigerung der Pro-Kopf-Ausgaben auf 2,05 M. (1875), 2,32 M. (1880) und 2,46 (1885) ausdrückt. Der stürmischen Entwicklung nach der Reichsgründung folgte zwar nicht, wie bei den Distriktshaushalten, ein Rückgang der absoluten wie der Pro-Kopf-Ausgaben, doch läßt sich auch im Wachstumstrend der Kreisbudgets eine deutliche Verzögerung feststellen. Sie wurde in den neunziger Jahren von einem progressiven Anstieg bis zum Ersten Weltkrieg abgelöst. Die Pro-Kopf-Ausgaben erreichten im Jahre 1913 rund 6,60 M.

Hinsichtlich der Struktur der Kreisausgaben fällt besonders die Höhe der Aufwendungen für das Bildungswesen auf; sie belief sich 1849/50 auf fast 58 v.H. und 1913 auf mehr als 70 v.H. der Budgetsumme. Abgesehen von den Ausgaben für Landwirtschafts- und Gewerbeschulen, die von 374 Tsd.M. im Jahre 1862/63 auf 3,96 Mio.M. im Jahre 1907 stiegen, handelt es sich vorwiegend um Beträge für das Volksschulwesen, die zu rund 75 v.H. aus der Staatskasse an die Kreise überwiesen wurden und von diesen an die Gemeinden weiterzuleiten waren, d.h. nur durchlaufende Posten darstellten^{345a)}.

Nächst den Ausgaben für das Bildungswesen sind die finanziellen Leistungen für das Sozial- und Gesundheitswesen zu erwähnen. Sie verzweifachten sich in dem betrachteten Zeitraum, ihr Anteil an den Gesamtausgaben stieg von 15,3 v.H. (1849/50) auf 17,4 v.H. (1913). Da die bayerische Armengesetzgebung keine Landarmenverbände im Sinne des Unterstützungswohnsitzgesetzes kannte, hatten die Kreisverbände die Pflicht, den Distrikten und Gemeinden Zuschüsse zu gewähren³⁴⁶⁾ und auf überlokaler Ebene Wohltätigkeitsanstalten zu errichten und zu unterhalten.

345a) Vgl. Die bayrischen Kreisfinanzen, a.a.O.

346) Vgl. Gesetz vom 3. Februar 1888 (G Bl. S.81) und die Königliche Deklaration vom 10. Mai 1902 (G Bl. S.185).

Während das Wachstum der Wohltätigkeitsausgaben stark durch Gesetze und Verordnungen bestimmt war³⁴⁷⁾, spricht die Zunahme der Aufwendungen für die wirtschaftliche Entwicklung - im Jahre 1913 machten sie 3300 v.H. des Wertes von 1849/50 aus und erreichten damit die höchste Steigerungsrate aller Verwaltungszweige - von einer freiwilligen Aktivität, die sich vornehmlich auf die Förderung landwirtschaftlicher Einrichtungen konzentrierte.

Die Ausgaben für das Verkehrswesen spielten in den Budgets der Kreisverbände keine bedeutende Rolle; ihr Anteil an den Gesamtaufwendungen sank von 10 v.H. (1849/50) auf 6 v.H. (1913). Die Erklärung liegt darin, daß die Kreise in eigener Regie keine Straßen zu verwalten hatten und lediglich Zuschüsse zum Straßenbau der Distrikte und Gemeinde leisteten. In eigener Verantwortung war ihnen nur der Uferschutz an öffentlichen Flüssen (Gesetz vom 28.Mai 1852, Artikel 2) übertragen worden.

Drittes Kapitel: BADEN.

I. Gemeinden

Für das Großherzogtum Baden liegen relativ viele gemeindefinanzstatistische Mitteilungen vor. Die ersten Erhebungen wurden bereits um die Mitte des 19.Jahrhunderts in Angriff genommen; sie waren wesentlich dadurch erleichtert, daß bindende Vorschriften über Gestaltung und Gliederung der formalen Finanzgebarung der Gemeinden bestanden.

Ähnlich wie in Bayern drückte sich in Baden der Einfluß der dirigistischen französischen Verwaltungspraxis in dem Streben nach möglichst weitgehender Vereinfachung und Vereinheitlichung der Rechtsverhältnisse sämtlicher Gemeinden

347) Vgl. Kreislastenausscheidungsgesetz vom 23.Mai 1846 (GV Bl. S.45) und die darauf fußenden Gesetze vom 29.April 1869 (G Bl. 1866/69, S.1093), vom 3.Februar 1888 (G Bl. S.81) und vom 10.Mai 1902 (G Bl. S.185).

aus. Ein weiterer Grund für die schon im zweiten Konstitutionseдикт vom 14. Juli 1807 (Reg.Bl. S.125) verwirklichte generelle Regelung des Gemeinderechts lag in der Überzeugung, daß das Bemühen um besseren Zusammenschluß der verschiedenen Territorien des neuen Großherzogtums keine Eigenständigkeit dulden könne.

Die Übereinstimmung in der Organisation des Gemeinderech-
nungswesens, die erstmals mit der Verordnung vom 19. Novem-
ber 1844 (Reg.Bl. S.253) hergestellt wurde, ermöglichte
bereits im Jahre 1851 eine Aufnahme der Finanzwirtschaft
sämtlicher Gemeinden³⁴⁸⁾. Es ergaben sich laufende Ausga-
ben³⁴⁹⁾ von 10,2 Mio.M.³⁵⁰⁾ Die entsprechenden Werte der
folgenden Erhebungen von 1854 und 1860 lagen bei 11,5 Mio.M.³⁵¹⁾
und 11,8 Mio.M.³⁵²⁾ Leider wurden diese Aufzeichnungen
nicht fortgesetzt. Für die Jahre 1870, 1875 und 1880 wur-
den nur einige Positionen des gemeindlichen Haushalts pu-
bliziert. Zwar spiegeln auch die Ausgabenwerte von insge-
samt 9,6 Mio.M., 15,7 Mio.M. und 23,4 Mio.M.³⁵³⁾ die starke

348) Most, O., Gemeindefinanzstatistik, a.a.O., S.54, führt hingegen die Erhebung des Jahres 1854 als erste badi-
sche Gemeindefinanzstatistik auf.

349) Der Begriff "laufende Ausgaben" war in der Verordnung
vom 26. Jan. 1849 (Reg.Bl. S.33) genau definiert worden.
Diese Verordnung war in Revision zu der des Jahres
1844 ergangen und blieb bis zu der Neuregelung vom
11. Sept. 1883 (G Bl. S.233) in Kraft. Most, O. - Ge-
meindefinanzstatistik, a.a.O., S.53 - scheint die Re-
vision übersehen zu haben, da er meint, daß die Neu-
regelung des Jahres 1883 die Vorschriften von 1844 ab-
gelöst habe.

350) Vgl. Verhandlungen der Ständeversammlung des Großher-
zogtums Baden 1855/56, 4. Beilagenheft, S.57. Siehe
auch: Heimisch, A., Das Großherzogtum Baden, histo-
risch-geographisch-statistisch-topographisch beschrie-
ben, Heidelberg 1857, S.497.

351) Vgl. Die Gemeinden des Großherzogtums Baden, ihre
Vermögensverhältnisse, Einnahmen und Ausgaben, Bei-
träge zur Statistik der inneren Verwaltung des Groß-
herzogtums Baden, 9. Heft, II. Teil, Karlsruhe 1859,
S.348.

352) Vgl. Die Gemeinden des Großherzogtums Baden, ihre Ver-
mögensverhältnisse, Einnahmen und Ausgaben nach dem
Stande von 1860 bzw. 1. Jan. 1861, Beiträge, a.a.O.,
14. Heft, Karlsruhe 1863, S.172.

353) Vgl. Jahresbericht des Großh. badischen Ministeriums
des Innern über seinen Geschäftskreis für die Jahre
1880 und 1881, Karlsruhe 1883, Beilage S.570.

Ausweitung der Budgets nach 1870 wider; vergleichbar mit den früheren Angaben sind aber allein die Aufwendungen für Gemeindeverwaltung (I), Kirch- und Schulanstalten (II) und Armenpflege (III). Die Entwicklung dieser Verwaltungszweige (in Tsd.M.)

	I	II	III
1851	1 309	1 058	911
1870	1 775	2 404	1 232
1880	2 837	4 602	2 189

zeigt eindrucksvoll die gleichfalls in Baden gegenüber früheren Jahren auf ein Mehrfaches angestiegene Wachstumsrate der kommunalen Budgets nach der Reichsgründung. Gewisse Symptome der preußischen Entwicklung des kommunalen Lebens nach 1871 schlugen sich auch in den Haushalten der badischen Gemeinden nieder. So waren beispielsweise die Aufwendungen "auf öffentliche Plätze, Brunnen, Wasserleitungen" 1875 auf das Dreifache gegenüber 1870 gestiegen, fielen jedoch 1880 wieder zurück. Die außerordentlichen Ausgaben dieses Verwaltungszweiges betrugen 60 Tsd.M. (1870), 799 Tsd.M. (1875) und 223 Tsd.M. (1880)^{353a)}.

Zudem deutet der rapide Anstieg der Gemeindeumlagen auf eine beträchtliche Erhöhung der kommunalen Leistungen hin. Die Steuereinnahmen betrugen im einzelnen³⁵⁴⁾:

1860	2 979 Tsd.M.
1870	5 027
1882	12 071
1896	16 276
1910	40 102

In einer Gruppierung nach Stadt- und Landgemeinden kommt das unverhältnismäßig starke Wachstum der städtischen

353a) Vgl. Jahresbericht des Großh.badischen Ministeriums des Innern über seinen Geschäftskreis für die Jahre 1880 und 1881, Karlsruhe 1883, Beilage S.570.

354) Vgl. Das Großherzogtum Baden in allgemeiner, wirtschaftlicher und staatlicher Hinsicht dargestellt, 2.Aufl., Bd.I, Karlsruhe 1912, S.1028.

Etats zum Ausdruck. Während die Steuereinnahmen je Kopf der Bevölkerung in den Gemeinden der Städteordnung von 5,60 M. auf 17,57 M. (1870 bis 1882) stiegen, erreichten die übrigen Gemeinden nur eine Zunahme von 3,42 M. auf 6,69 M. 354a)

Ob und inwieweit diesen Jahren gewaltiger Steigerung der gemeindlichen Aktivitäten eine Zeit der Stagnation oder gar des Rückganges der Budgetvolumina folgte, läßt sich nicht genau sagen.

Tabelle 18

Die Bruttoausgaben der badischen Gemeinden
1882 bis 1912

Jahr	Gesamt- ausgaben (Mio.M.)	Ausgaben je Kopf d. Bev. (Mark)	Zunahme der Pro-Kopf- Sätze im Jahresdurch- schnitt um Mark
1882	28,1	17,7	
1887	44,0	27,2	1,90
1892	54,3	32,3	1,02
1897	68,5	38,7	1,28
1902	105,5	55,2	3,30
1907	144,6	70,5	3,06
1912	197,1	90,3	3,96

Quelle: Statistisches Jahrbuch für das Großherzogtum Baden 23.Jg. (1890), und folgende.
Bevölkerung: Statistisches Jahrbuch für das Großherzogtum Baden 41.Jg. (1914/15), S.22.

Im Statistischen Jahrbuch für das Großherzogtum Baden sind zwar die laufenden Bruttoausgaben der Gemeinden summarisch nachgewiesen worden (Tabelle 18), eine Vergleichbarkeit mit den Werten der Jahre 1870 und 1880 war aber weder beabsichtigt, noch ist sie ohne nähere Erläuterungen über die Prinzipien der Erhebung möglich. Einige Angaben deuten

354a) Vgl. Das Großherzogtum Baden in allgemeiner, wirtschaftlicher und staatlicher Hinsicht dargestellt, 2.Aufl., Bd.I, Karlsruhe 1912, S.1028.

darauf hin, daß in Baden, im Unterschied zu Preußen, ungefähr zwischen 1885 und 1895 eine Verlangsamung im Ausgabenwachstum eintrat.

Tabelle 19

Die Ausgaben der badischen Gemeinden für Unter-
haltung und Verbesserungen der Gemeindewege
1860 bis 1910

Jahr	(1000 M.)	(1860=100)
1860	667	100
1870	709	106
1880	1 081	162
1890	1 333	200
1900	1 941	291
1910	2 570	385

Quellen: 1860 u.1870: Straßenbau, Beiträge zur Statistik der inneren Verwaltung des Großherzogtums Baden, 38.Heft (1876), S.132.

- 1880 : Jahresbericht des Großh.badischen Ministeriums des Innern über seinen Geschäftskreis für die Jahre 1880 und 1881, S.496.
- 1890 : Jahresbericht für die Jahre 1889 bis 1896, Bd.2, S.257 u.262
- 1900 : Geschäftsbericht des Großh.bad. Ministeriums des Innern für die Jahre 1897 bis 1905, Bd.2, S.287 u. 291.
- 1910 : Geschäftsbericht für die Jahre 1906 bis 1912, Bd.2, S.321 u. 324.

Die jährlichen Pro-Kopf-Zuwächse der laufenden Bruttoausgaben fielen im Durchschnitt von 1,90 M. (1882/87) auf 1,02 M. (1887/92) beziehungsweise 1,28 M. (1892/97), stiegen aber um die Jahrhundertwende wieder auf 3,30 M. (1897/1902) und später sogar auf 3,96 M. (1907/12) an.

Für diesen tendenziellen Verlauf in der Ausdehnung der Gemeindeaufgaben sprechen fernerhin die Aufwendungen für "Unterhaltung und Verbesserung der Gemeindewege" (Tabelle 19) und "Wohlfahrtspflege" (Tabelle 20). Wir haben sie aufgeführt, da eine funktionale Gliederung der Gesamtausgaben nicht möglich ist³⁵⁵⁾.

Tabelle 20

Die Ausgaben der badischen Gemeinden für Wohlfahrtspflege 1851 bis 1910

Jahr	(1000 M.)	(1851=100)
1851	911	100
1860	965	106
1870	1 232	134
1880	2 189	240
1890	2 314	254
1900	2 465	271
1910	4 684	514
Quellen: 1851	: Verhandlungen der Ständeversammlung des Großherzogtums Baden 1855/56, 4.Beilagenbd., S.57.	
1860	: Die Gemeinden des Großherzogtums Baden, ihre Vermögensverhältnisse, Einnahmen und Ausgaben, Beiträge, 14.Heft (1863), S.205.	
1870	: Jahresbericht für die Jahre 1880 u. 1881, S.307.	
1880	: Jahresbericht für die Jahre 1882 u. 1883, S.262.	
1890 bis 1910	: Statistisches Jahrbuch für das Großherzogtum Baden, 25.Jg. (1892), S.328; 35.Jg. (1904/05), S.609; 41.Jg. (1914/15), S.412.	

355) So lassen sich auch die Leistungen für das Volksschulwesen, die in Preußen und Bayern in vergleichbarer Form von 1860 bis 1910 aufgezeigt werden können, für Baden nicht nachweisen. Über einzelne Angaben siehe: Die Schulen des Großherzogtums Baden, Beiträge zur Statistik der inneren Verwaltung des Großherzogtums Baden, 34.Heft, Karlsruhe 1873; Badische Schulstatistik, ...

Desgleichen lassen die Steuereinnahmen dieser Jahre eine Zeit relativen Stillstands in der Tendenz steigender Zuwächse vermuten. Von 1882 bis 1896 erhöhten sich die Steuereinnahmen nur geringfügig; in den Gemeinden der Städteordnung von 17,57 M. auf 17,82 M., in den übrigen Gemeinden von 6,69 M. auf 8,12 M. je Kopf der Bevölkerung^{355a)}. Aus der Tabelle 21 könnte fernerhin gefolgert werden, daß die laufenden Bruttoausgaben, die in den Jahren 1882 bis 1897 von 28 Mio.M. auf 68 Mio.M. stiegen, in verstärktem Maße durch Schuldenaufnahme finanziert werden mußten, da die Verschuldung in dem genannten Zeitabschnitt weiter stark zunahm, der Vermögenszuwachs aber relativ gering war und zudem die Steuereinnahmen nach 12 Mio.M. im Jahre 1882 nur 16 Mio.M. im Jahre 1896 ausmachten.

Wenn sich auch aus diesen Hinweisen, die wir zusammengetragen haben, kein geschlossenes Bild der Tendenz zunehmenden Ausgabenanstiegs entwerfen läßt, so zeugen doch alle Angaben davon, daß auch in Baden nach der Reichsgründung eine Expansion der kommunalen Haushalte einsetzte, die Ende des 19. Jahrhunderts zu Wachstumsraten führte, welche diejenigen Preußens noch übertroffen haben dürften.

Tabelle 21

Gemeindevermögen und Gemeindeschulden in Baden 1861 bis 1910

Jahr	Gemeindevermögen		Gemeindeschulden	
	(Mio.M.)	(1861=100)	(1000 M.)	(1861=100)
1861	191,4	100	13,3	100
1871	211,8	111	16,9	127
1881	335,6	175	49,5	372
1890	400,1	209	84,0	632
1900	505,9	264	184,8	1389
1910	1006,5	526	362,6	2726

... Heft II, bearbeitet vom Ministerium des Kultus und Unterrichts, Karlsruhe 1914, Schmid, K.F., Der Finanzaufwand der Höheren Lehranstalten Badens seit Bestehen des Großherzogtums, Diss. Freiburg i.B. 1910.

355a) Das Großherzogtum Baden ..., a.a.O., S.1028.

II. Kreise

"Die Selbstverwaltung der höheren Kommunalverbände hat ihre erste und grundlegende gesetzliche Regelung im Jahre 1863 erfahren."³⁵⁶⁾ Ihre Wurzeln reichen aber bis in die Zeit des allgemeinen Umbruchs zu Anfang des 19. Jahrhunderts zurück, die in ganz Deutschland nach den Befreiungskriegen gegen Napoleon zu Ansätzen einer verwaltungsorganisatorischen Neuordnung führte.

Als ein erster Schritt auf dem Wege zur Selbstverwaltung der badischen Kreisverbände, die durch das Organisationsedikt vom 26. November 1809 (Reg.Bl. S.395) gebildet worden waren, können die Bestimmungen des Gesetzes vom 18. Februar 1832 (Reg.Bl. S.481) angesehen werden, obwohl es sich bei den Kreisregierungen auch weiterhin vorwiegend um staatliche Verwaltungsmittelstellen handelte.

Nach langen Kämpfen wurde mit dem Gesetz vom 5. Oktober 1863 (Reg.Bl. S.399) die innere Verwaltung neu gestaltet und die Idee der Selbstverwaltung auf übergemeindlicher Ebene verwirklicht. Als Aufgaben der Kreisverbände wurden "alle Einrichtungen und Anstalten, welche die Entwicklung, Pflege und Förderung der Interessen des ganzen Kreises betreffen", bestimmt. Waren in Preußen und Bayern die höheren Kommunalverbände zur Erfüllung ganz konkreter öffentlicher Aufgaben ins Leben gerufen worden, so stellte sich in Baden bald heraus, daß die öffentlichen Aktivitäten derart auf Staat und Gemeinden aufgeteilt und die gemeinsamen überörtlichen Interessen anfangs so gering waren, daß sogar an eine Wiederaufhebung der Kreisverbände gedacht werden konnte.

Quellen zu Tabelle 21:

1861 bis : Jahresbericht für die Jahre 1880 u. 1881, 1881 S.566.

1890 bis : Statistisches Jahrbuch für das Großherzogtum
1910 Baden 27.Jg. (1894), S.418; 35.Jg. (1904/05), S.696; 41.Jg. (1914/15), S.458.

356) Kühn, M., Die Badischen Kreise, ihre Organisation und Aufgaben, Karlsruhe 1930, S.6.

Es bedurfte "manchen Anstoßes der Gesetzgebung und der Staatsverwaltung, bis sich ein bedeutender Geschäftskreis der Kreise gebildet hatte"³⁵⁷⁾.

Eine erste bedeutende Verpflichtung erwuchs ihnen aufgrund des Straßengesetzes vom 14. Januar 1858 (Reg.Bl. S.13). Es verpflichtete die Kreisverbände, zukünftig einen Beitrag zu den Kosten des Landstraßenwesens zu leisten³⁵⁸⁾.

Mit der gesetzlichen Neuregelung vom 14. Juni 1884 (G Bl. S.285) entfiel zwar diese Beitragspflicht, an ihre Stelle trat jedoch die alleinige Fürsorge und Verwaltung der Kreisstraßen, die als neue Straßenklasse geschaffen wurden. Die Ausgaben für die Kreisstraßen stiegen von 355 Tsd.M. (1886) auf 1025 Tds.M. (1913). Sie wurden in zunehmendem Maße von der freiwilligen Unterstützung des Gemeindewegebau über-
troffen, die sich 1884 erst auf 321 Tsd.M., 1913 dagegen auf 1903 Tsd.M. belief^{358a)}. Neben den Aufwendungen für den Straßenbau, die 1884 rund 40 v.H. und 1913 rund 52 v.H. der Budgetsumme ausmachten, spielten nur noch die Ausgaben für das Armenwesen im Haushalt der Kreisverbände eine bedeutende Rolle. Auf dem Gebiet des Armenwesens war den Kreisen die erste umfangreiche Aufgabe überhaupt gestellt worden, als mit dem badischen Einführungsgesetz zum Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz der Kreis zum Landarmenverband erklärt worden war. Die gesetzlichen Leistungen für das Landarmenwesen - für 1874 mit 87 Tsd.M. angegeben³⁵⁹⁾ - hatten 1884 schon 568 Tsd.M. erreicht und stiegen bis auf 1201 Tsd.M. (1913). Allerdings beteiligte sich der

357) Kühn, M., a.a.O., S.12. Über den Geschäftskreis vgl. Ztschr.für Badische Verwaltung und Verwaltungs-Rechtspflege, 13.Jg. (1881), S.208.

358) Vgl. die Jahresberichte des Großherzoglich badischen Handelsministeriums über seinen Geschäftskreis für die Jahre 1873 bis 1879.

358a) Vgl. Statistisches Jahrbuch für das Großherzogtum Baden, 41.Jg. (1914/15), S.452 u. Jahresbericht ... für die Jahre 1884-1888, Bd.2, S.514/515.

359) Vgl. Jahresbericht des Großherzoglich badischen Ministeriums des Innern über seinen Geschäftskreis für die Jahre 1880 und 1881, S.315.

Tabelle 22

Die Ausgaben a) der badischen Kreisverbände

1866 bis 1913

Jahr	Allgemeine Verwaltung	Wohl-tätig-keit	Unter-richts-wesen	Straßen-wesen	Förderung d. Land-wirtschaft	Gesamt-aus-b) gaben
						(1000 M.)
1866/67	•	•	•	•	•	26
1872/73	•	•	•	•	•	612
1878/79	•	•	•	•	•	1 678
1884	72	1 045	50	846	16	2 150
1890	99	1 012	60	1 284	46	2 606
1896	123	1 163	75	1 916	108	3 508
1902	147	1 273	98	2 175	109	3 926
1908	183	1 568	135	2 577	153	4 782
1913	203	1 971	155	2 928	222	5 632

a) Nur "laufende Ausgaben". Die Grundstocksausgaben sowie die außerordentlichen Ausgaben, zu deren Deckung Anleihemittel verwendet wurden, blieben unberücksichtigt.

b) Noch geringe "sonstige Ausgaben" enthalten.

Quellen: 1866/67 bis : Statistik über die Tätigkeit der Kreise in den Jahren 1865 bis einschließlich 1910, Denkschrift, Heidelberg 1910, S. 130.

1884 bis : Statistisches Jahrbuch für das Großherzogtum
1913 Baden, 13. Jg. (1884), und folgende.

Staat zunehmend an der Finanzierung der Landarmenkosten und entlastete die Kreise bald völlig³⁶⁰⁾.

Addieren wir die Aufwendungen für Wohltätigkeit und Straßenwesen und setzen wir die Summe in Relation zu den jeweiligen Gesamtausgaben, so ergibt sich stets ein Anteil von 85 v.H. Die entsprechende Quote lag bei den preußischen Provinzialverbänden ungefähr um 75 v.H. Nicht nur in dieser Beziehung können wir die badischen Kreisgemeinden weit eher mit den Provinzial- als mit den Kreisverbänden in Preußen vergleichen. Die Obliegenheiten beider Gebietskörperschaften resultierten vorwiegend aus Verpflichtungen, die ihnen vom Staat übertragen wurden, da eine entsprechende Aufgabenerfüllung die finanzielle Leistungskraft der einzelnen Kommune überforderte. Bei der Zusammenfassung unserer Ergebnisse werden wir auf diesen Gesichtspunkt noch ausführlich zu sprechen kommen.

Viertes Kapitel: UMFANG UND ENTWICKLUNG DER KOMMUNALEN
AUSGABEN IN ANDEREN BUNDESSTAATEN
- einige Ergänzungen -

Die folgenden Hinweise beziehen sich auf Bundesstaaten, deren kommunale Finanzstatistik sowohl in quantitativer wie qualitativer Hinsicht sehr unzureichend ausgebildet war. Verglichen mit Preußen, Bayern und Baden haben sie - abgesehen von Elsaß-Lothringen - so wenig Unterlagen über die Gemeindeausgaben zu bieten, daß sich eine nähere Würdigung erübrigt. Wir tragen deshalb lediglich die einzelnen Erhebungsergebnisse zusammen, weil nicht zuletzt mit einer solchen Aufzählung die begrenzten Möglichkeiten einer Bestimmung der kommunalen Ausgaben im vergangenen Jahrhundert

360) Vgl. die Gesetze vom 2.März 1880 (G Bl. S.35), 1.März 1884 (G Bl. S.66), 15.Febr.1888 (G Bl. S.61), 27.Dez. 1891 (G Bl. S.248) und 20.Juni 1900 (G Bl. S.823).

deutlicher ans Licht treten, als alle Erklärungen es darzutun vermögen.

Die amtlichen Mitteilungen aus dem Königreich Sachsen beziehen sich fast ausschließlich auf die städtische Haushaltsentwicklung³⁶¹⁾. Eine erste Aufzeichnung für die Jahre 1847, 1859 und 1865 widmet sich dem Haushalt derjenigen Städte, die 1864 mehr als 10 000 Einwohner zählten³⁶²⁾. Ihre Ausgabensumme lag bei 4,20 Mio.M. (15,6 M.), 5,27 Mio.M. (14,0 M.) und 6,91 Mio.M. (15,0 M.)³⁶³⁾. Der enorme Bevölkerungsanstieg zwischen 1846 und 1858 - von 287 340 auf 376 408 Einwohner - führte trotz der Zunahme der absoluten Ausgaben um fast 25 v.H. zu einem Rückgang der Pro-Kopf-Ausgaben um rund 10 v.H. Da in die Erhebungen der Jahre 1859 und 1865 auch die Städte mit weniger als 10 000 Einwohnern einbezogen wurden, ist ein Vergleich zwischen den Zuwachsraten beider Städteklassen möglich. Dabei zeigt sich, daß bei den kleineren Städten ein relativ stärkerer Anstieg der öffentlichen Ausgaben eingetreten ist. Wohl erhöhten sich auch die großstädtischen Ausgaben zwischen 1859 und 1865 um absolut 31,2 v.H. oder um 7 v.H. je Kopf der Bevölkerung; die entsprechenden Werte der Kleinstädte lagen jedoch bei 56,7 v.H. und 45 v.H. Insgesamt beliefen sich die städtischen Ausgaben auf 7,02 Mio.M. (9,09 M.) und 9,66 Mio.M. (10,9 M.).

Eine zweite Aufzeichnung gibt die Ausgaben sämtlicher Stadtgemeinden im Jahre 1893 mit 51,63 Mio.M. (30,80 M.) an³⁶⁴⁾. Da im Königreich Sachsen drei Kassen unabhängig voneinander geführt wurden und auf die Stadtkasse 34,82 Mio.M., auf die Schulkasse 12,92 Mio.M. und auf die Armenkasse 3,89 Mio.M. entfielen, ist ein Vergleich mit den

361) Vgl. ferner: Weisbach, R., Statistische Übersicht über die Finanz- und Steuerverhältnisse vieler Gemeinden im Königreich Sachsen, Leipzig 1889.

362) Vgl. Ztschr.d.Sächs.Stat.Bureaus, 14.Jg. (1868), S.105.

363) Bevölkerung nach: Ztschr.d.Sächs.Stat.Bureaus, 47.Jg. (1901), S.188.

364) Vgl. die Beilage zur Ztschr.d.Sächs.Stat.Bureaus, 43.Jg. (1897), S.46.

früheren Werten nicht ohne weiteres möglich. Ob und in welcher Form die Schul- und Armenkasse auch 1859 und 1865 berücksichtigt wurden, darüber geben die Unterlagen keine Auskunft. Dagegen dürfte die Pro-Kopf-Quote von 30,80 M. im Jahre 1893 näherungsweise dem Wert Preußens (ungefähr 27,50 M.) entsprochen haben, denn die städtischen Ausgaben Sachsens lagen - wenigstens von 1880 bis 1913 - immer über denen Preußens.

Neben diesen Angaben ist noch eine Veröffentlichung zu nennen, die über die Höhe der Steuereinnahmen in den Jahren 1890, 1901 und 1910 Auskunft gibt³⁶⁵). Deren Anstieg von 35,72 Mio.M. (10,2 M.) auf 64,42 Mio.M. (15,0 M.) und 102,40 Mio.M. (21,3 M.) weist ebenfalls auf einen progressiven Zuwachs hin und entspricht weitgehend dem Anstieg der Steuereinnahmen in den preußischen Gemeinden.

Für die Entwicklung bis zur Reichsgründung ist ferner eine Aufzeichnung aus dem Großherzogtum Sachsen-Weimar-Eisenach anzuführen, nach der sich die Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden auf 7,09 M. (1859) und 7,31 M. (1861) beliefen³⁶⁶). Die detaillierte Übersicht läßt erkennen, daß bei einer geringen Ausweitung der Haushalte der Landgemeinden die Steigerung sehr stark von den erhöhten Ausgaben der Stadt Weimar bestimmt wurde.

In das von uns entworfene Entwicklungsbild fügen sich des weiteren die 7,00 M. ein, welche die Gemeinden des Königreichs Württemberg im Durchschnitt der Jahre 1860 bis 1863 je Kopf der Bevölkerung verausgabt haben sollen³⁶⁷). Von größerem Interesse dürften allerdings einige Angaben über

365) Vgl. Ztschr.d.Sächs.Stat.Landesamtes, 59.Jg. (1913), S.76.

366) Vgl. Die Vermögensverhältnisse und die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach, Beiträge zur Statistik des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach, 2.Heft, Weimar 1865, S.11.

367) Vgl. Lamerer, W., Gemeinde-, Stiftungs- und Amtskörperschaftsverwaltung in Württemberg nach dem Durchschnitt der Jahre 1860-1863, in: Württembergische Jahrbücher für Statistik und Landeskunde, Jg.1870, S.212.

den Schuldenstand³⁶⁸⁾ und die Entwicklung der Steuereinnahmen in den württembergischen Gemeinden sein. Tendenzen und Perioden gleichen denjenigen in Preußen und Bayern und dürften sich auch auf das Ausgabenwachstum übertragen lassen.

Nach den Anstrengungen zur Tilgung der Schulden aus den Napoleonischen Kriegen blieb die Verschuldung je Kopf der Bevölkerung bis 1860 relativ konstant. Einem geringen Anstieg im Jahrzehnt 1860/1870 von 8,16 Mio.M. auf 11,74 Mio.M. folgte die bereits bekannte explosive Entwicklung nach der Reichsgründung, die bis 1880 zu einer Schuldensumme von 37,12 Mio.M. führte. Allein in Stuttgart stieg die Pro-Kopf-Quote von 25,7 M. auf 79,1 M.

Neben dem Wachstum der kommunalen Schulden zeugt auch die Entwicklung der Steuereinnahmen von der neuen Phase in der Geschichte der Gemeindefinanzen, die mit dem Jahre 1871 einsetzte. Nachdem sich das Steueraufkommen in einem Zeitraum von 26 Jahren - zwischen 1843 (2,2 Mio.M.) und 1869 (4,9 Mio.M.) - verdoppelt hatte, stieg es bereits in den folgenden zehn Jahren wieder um den gleichen Prozentsatz auf 10,5 Mio.M. im Jahre 1879³⁶⁹⁾. Die entsprechenden Werte für 1908 und 1911 lagen bei 46,8 Mio.M.³⁷⁰⁾ und 54,8 Mio.M.³⁷¹⁾, wobei die Steigerungsrate mit der vergleichbaren Rate Preußens fast genau übereinstimmt.

Auch die Schuldenentwicklung der Gemeinden des Großherzogtums Hessen, die Pfitzner³⁷²⁾ errechnete, scheint die von uns beschriebenen Wachstumsphasen der kommunalen Budgets zu bestätigen. Die Pro-Kopf-Quote stieg hier sprunghaft von 25 M. (1872) auf 47 M. (1878), fiel sodann auf 45 M.

368) Vgl. Württembergische Jahrbücher für Statistik und Landeskunde, Jg.1883, S.189 f.

369) Vgl. Württembergische Jahrbücher für Statistik und Landeskunde, Jg. 1883, S.200.

370) Vgl. Mitteilungen des Kgl.Stat.Landesamtes, Jg.1912, S.37.

371) Vgl. Statistisches Handbuch für das Königreich Württemberg, 22.Ausgabe (1912/13), S.292.

372) Pfitzner, J., Die Entwicklung der kommunalen Schulden in Deutschland, Leipzig 1911, S.91.

(1881), um nach einer Zeit langsamen Wiederanstiegs mit 66 M. (1890), 85 M. (1896), 127 M. (1902) und 177 M. (1907) eine zunehmend beschleunigte Erhöhung zu erfahren.

Daß auch die Landgemeinden in den siebziger Jahren einen kräftigen Aufschwung des kommunalen Lebens zu verzeichnen hatten, beweist die erhöhte Verschuldung der Kommunalverbände im Großherzogtum Oldenburg³⁷³⁾ ebenso - je Kopf der Bevölkerung stiegen die Schulden von 7,49 M. (1870) auf 14,92 M. (1880) - wie die Budgetentwicklung der Landgemeinden des Kreises Holzminden³⁷⁴⁾.

Letztlich wollen wir noch einen Blick auf die Entwicklung der kommunalen Ausgaben in Elsaß-Lothringen werfen. Gegenüber anderen Bundesstaaten zeichnet sich hier die Gemeindefinanzstatistik durch Klarheit, Übersichtlichkeit und durchgängige Vergleichbarkeit aus, ohne daß jedoch die Ergebnisse mit denen Preußens, Bayerns oder Badens in Beziehung gesetzt werden könnten.

Tabelle 23

Die ordentlichen Ausgaben der Gemeinden Elsaß-Lothringens
1872 bis 1910

Jahr	Ordentl. Ausgaben insges. (1000 M.)	Ordentl. Ausgaben je Kopf d. Bev. (M.)	Ordentl. Ausgaben u.a. für (1000 M.)			
			Allg. Ver- waltg.	Unter- richts- wesen	Armen- u. Kran- kenpfl.	Straßen- u. Wege- bau
1872	14 738	9,5	2 175	3 536	394	1 804
1881/82	19 950	12,7	2 814	5 016	674	3 050
1892/93	24 213	15,0	3 226	6 613	937	3 421
1903	34 691	19,6	4 763	9 587	1 352	3 702
1910	55 549	29,7	5 370	15 544	3 016	4 782

Quelle: Statistisches Jahrbuch für Elsaß-Lothringen, 6. Jg.
(1912), S.188

373) Vgl. Das Finanzwesen der Kommunalverbände in den Jahren 1873 bis 1882, Statistische Nachrichten über das Großherzogtum Oldenburg, 20. Heft (1886), S.68.

374) Vgl. Das Finanzwesen der Landgemeinden des Kreises Holzminden in den Jahren 1876 bis 1880, Beiträge zur Statistik des Herzogtums Braunschweig, 4. Heft (1885), S.147.

Eine Gegenüberstellung ist schon deshalb nicht möglich, weil im Statistischen Jahrbuch für Elsaß-Lothringen nur die ordentlichen Ausgaben der Gemeinden publiziert wurden, und zwar in einer Detaillierung, deren Prinzip nicht erkennbar ist. Trotzdem können wir sagen, daß gleichfalls in Elsaß-Lothringen dem kräftigen Aufschwung des kommunalen Lebens nach dem Anschluß an das Deutsche Reich - die Zuwachsrate der ordentlichen Pro-Kopf-Ausgaben lag zwischen 1872 und 1881 bei 0,36 M. - ein Rückgang im Volumen der gemeindlichen Budgets folgte.

Tabelle 24

Die Ausgaben^{a)} der Bezirke Elsaß-Lothringens
1872 bis 1912 (1000 M.)

Jahr	Ordentl. Ausgaben	Außerordentliche Ausgaben	Gesamtausgaben
1872	3 625	3 353	6 978
1882	3 619	728	4 347
1892	3 430	1 222	4 651
1902	4 224	1 408	5 632
1912	7 138	1 249	8 387

a) 1872 bis 1902 Istaussgaben; 1912 Sollausgaben.

Quelle: Statistisches Jahrbuch für Elsaß-Lothringen
6.Jg. (1912), S.185.

Die Zuwachsrate erreichte zwischen 1881 und 1892 nur 0,21 M., stieg dann aber auf 0,42 M. und zwischen 1903 und 1910 sogar auf 1,44 M. (Tabelle 23). Diese Tendenzen dürften noch ausgeprägter zutage treten, wenn wir auch den außerordentlichen Haushalt einbeziehen könnten. Die Gemeindefschulden stiegen nämlich wie folgt³⁷⁵⁾:

375) Vgl. Statistisches Jahrbuch für Elsaß-Lothringen,
7.Jg. (1913/14), S.185.

1872	45,1	Mio.M. oder	10 M. pro Kopf
1882	12,61		8
1892	29,2		18
1902	61,0		35
1908	160,2		86
1912	209,6		111

Da die Anleihemittel in erster Linie außerordentlichen Zwecken vorbehalten waren, läßt dieser Trend den Schluß zu, daß sich ordentlicher und außerordentlicher Aufwand weitgehend parallel entwickelten (vgl. auch Tabelle 24).

Dritter Teil

DIE KOMMUNALEN AUSGABEN IN DEUTSCHLAND 1849 bis 1913

Erstes Kapitel: DIE GESAMTAUSGABEN IN DER ENTWICKLUNG

I. Methoden und Unterlagen

Wie bisher klar zutage getreten sein dürfte, ist ein lückenloser und methodisch befriedigender Nachweis der kommunalen Ausgaben im Deutschen Reich vor 1913 nicht zu erbringen.

Selbst die nur hin und wieder angeordneten statistischen Erhebungen beziehen sich fast ausnahmslos auf verschiedene Zeitpunkte, basieren auf unterschiedlichen Prinzipien und Aufbereitungsgesichtspunkten oder geben nur über einzelne Zweige des kommunalen Finanzwesens Auskunft.

So war es allein für Preußen möglich, das Wachstum des kommunalen Gesamtbudgets näherungsweise zu erfassen und zu beschreiben. Ergänzende Schätzungen, die dabei notwendig wurden, beeinflussten die nachweisbaren Ergebnisse nur unwesentlich.

Wollen wir nun die Tendenz zunehmenden kommunalen Bedarfs im Deutschen Reich verifizieren, so haben wir uns zuerst die Frage vorzulegen, ob es vertretbar ist, die preußischen Werte als repräsentativ für Gesamtdeutschland anzusehen.

Cum grano salis können wir diese Frage bejahen, und zwar aus folgenden Gründen: Auf Preußen entfielen ab 1867 nicht nur rund drei Fünftel der Bevölkerung des Deutschen Reiches, der preußische Staat bot auch einen repräsentativen Querschnitt der deutschen Wirtschafts-³⁷⁶⁾, Siedlungs-³⁷⁷⁾ und

376) Sowohl 1882 als auch 1907 stimmte die Erwerbsstruktur in Preußen nahezu vollständig mit der im Deutschen Reich überein. Vgl. Statistisches Jahrbuch für das Königreich Bayern, 12.Jg. (1913), Anhang S.3.

377) Lassen wir die Hansestädte außer acht, entsprach sowohl 1871 wie 1907 die Siedlungsstruktur in Preußen

Sozialstruktur. Er umfaßte "Gebiete von so verschiedener geschichtlicher, stammesmäßiger, wirtschaftlicher und soziologischer Struktur, daß diese Verschiedenheiten durchaus als Abbild der im ganzen Reich vorhandenen Verschiedenheiten gelten können"³⁷⁸⁾.

Die Resultate gesamtstaatlicher Erhebungen bekräftigen diese Behauptung, indem sie eine weitgehende Übereinstimmung der vergleichbaren Werte Preußens und des Deutschen Reiches ausweisen. So unterstützten beispielsweise die Armenverbände 1885 in Preußen 3,40 v.H. der Bevölkerung, im Deutschen Reich 3,37 v.H. Die unmittelbar geleisteten Aufwendungen betrugen je Einwohner 1,94 M. und 1,97 M.³⁷⁹⁾ Die kommunale Verschuldung erreichte Ende 1907 in Preußen 130 M. je Kopf der Bevölkerung, im gesamten Reich 121 M.³⁸⁰⁾ Die Pro-Kopf-Ausgaben für das Volksschulwesen waren 1906 gegenüber 1891/92 in Preußen um 3,79 M. (von 4,88 M. auf 8,67 M.) und im Deutschen Reich um 3,69 M. (von 4,91 M. auf 8,60 M.) gestiegen³⁸¹⁾.

Diesen Argumenten, die bei der Abschätzung der Tendenz steigenden kommunalen Bedarfs im Deutschen Reich grundsätzlich eine Bezugnahme auf die preußischen Verhältnisse als gerechtfertigt erscheinen lassen, kann ein weiterer Gesichtspunkt hinzugefügt werden. Anhand einer ganzen Anzahl von Erhebungsergebnissen und Einzeluntersuchungen, die sich auf die kommunalen Finanzen in anderen Bundesstaaten beziehen, konnten wir mehr oder weniger ausführlich nachweisen, daß die Budgetentwicklung der Gemeinden

... weitgehend der in allen anderen deutschen Staaten. Vgl. Statistisches Handbuch für das Deutsche Reich, Erster Teil, Berlin 1907, S.8 und 36.

378) Popitz, J., Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932, S.10.

379) Vgl. Statistik des Deutschen Reiches, NF, Bd.29 (1889), S.328.

380) Vgl. Pfitzner, J., Die Entwicklung der kommunalen Schulden in Deutschland, Leipzig 1911, S.33.

381) Vgl. Petersilie, A., Das niedere Schulwesen Preußens in statistischer Sicht, in: Ztschr.d.Preuß.Stat. Bureau, 33.Jg. (1893), S.149 und Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 29.Jg. (1908), S.252.

in allen deutschen Staaten unter den gleichen Entwicklungsgesetzen stand und die Tendenzen und Perioden des Wachstums der kommunalen Haushalte deshalb weitgehend übereinstimmten. Fassen wir unter diesem Gesichtspunkt die bisherigen Ergebnisse kurz zusammen.

In den ersten Dezennien des vergangenen Jahrhunderts weiteten sich die Etats nur geringfügig aus. Teilweise blieb die Aufwandsvermehrung sogar hinter dem Bevölkerungsanstieg zurück, was insbesondere in schnell wachsenden Großstädten der Fall gewesen ist. Die kommunalen Verwaltungen sahen es in den dreißiger und vierziger Jahren vor allem als ihre Aufgabe an, die hohe Verschuldung zu reduzieren, die während der napoleonischen Kriege eingetreten war. "In diesem Umstand ist zum guten Teil der Grund für die geringe Entwicklung des deutschen Städtewesens in der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts zu suchen."³⁸²⁾

Die Pro-Kopf-Ausgaben der preußischen und der sächsischen Großstädte von 12,1 M. und 14,6 M. (1849) und die der unmittelbaren Städte Bayerns von 10,7 M. (1847/48) in einem Atemzug zu nennen, erscheint zwar wegen mangelnder Kenntnis der den Erhebungen zugrundeliegenden Prinzipien nur unter großen Vorbehalten zulässig, doch ist immerhin bemerkenswert, daß die kommunalen Ausgaben dieser Staaten sowohl 1907 wie 1913 ungefähr dieser Proportion entsprachen. Nach 1871 ist die rapide Zunahme der finanziellen Anforderungen, "welche die neudeutsche Volkswirtschaft an die öffentlichen Wirtschaftskörper stellte"³⁸³⁾, ein einheitliches Charakteristikum kommunaler Ausgabenentwicklung in allen Bundesstaaten gewesen. Soweit für diese Phase keine Mitteilungen über den Aufwand der Gemeinden vorliegen, haben wir sie anhand des Wachstums der Ver-

382) Most, O., Die Schuldenwirtschaft der deutschen Städte, Jena 1909, S.18.

383) Gerloff, W., Rückblick auf die Reichsfinanzpolitik und ihre Auswirkungen auf Länder und Gemeinden, in: Kommunalfinanzen, Schriften der Arbeitsgemeinschaft der Niederrheinischen Verwaltungsakademien, Heft 1, Berlin 1928, S.51.

schuldung und der Steuereinnahmen zu belegen versucht. Gleichfalls die folgenden Abschnitte, nämlich die Vermin- derung der Zuwachsrate in den achtziger Jahren sowie die steigende Expansion von 1895 bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges, konnten wir zumeist nur indirekt am Anstieg der Gemeindeeinnahmen beobachten.

Trotz der Vielzahl von Fakten, die auf eine tendenziell weitgehende Parallelität in der Entwicklung der kommunalen Budgets schließen lassen, sind einige Korrekturen der preußischen Pro-Kopf-Quoten bei einer Übertragung auf das gesamte Reich erforderlich.

Den Ausgangspunkt unserer Überlegungen bilden die Resul- tate der Reichsfinanzstatistik für das Jahr 1913/14, über die im einzelnen die Tabelle 25 orientiert.

Im Rechnungsjahr 1913/14 verausgabten die Gemeinden und Gemeindeverbände Preußens 55,37 M. je Kopf der Bevölke- rung und die der anderen Länder 43,49 M. Die Differenz von 21 v.H. wird weitgehend durch die um 23 v.H. höheren Steuereinnahmen der preußischen Kommunen kompensiert, das heißt, der Deckungsprozentsatz stimmte mit 52,70 v.H. und 51,81 v.H. nahezu überein.

Interessant ist ferner die mit 40,47 M. und 40,63 M. auf- fallende Entsprechung der Summe von staatlichen und kom- munalen Steuererträgen - pro Kopf - in Preußen und im restlichen Reich. Die Aufteilung der gleich umfangreichen Einnahmen aus der Besteuerung erfolgte nämlich in Preußen mit 29 : 11, in den anderen Staaten aber nur mit 22 : 18 zugunsten der Kommunen, oder anders ausgedrückt: in Preu- ßen beliefen sich die Steuern des Staates (11,29 M.) nur auf 32,52 v.H. der Gemeindesteuern, in den außerpreußi- schen Ländern (18,09 M.) hingegen auf 80,26 v.H. Einige Hinweise, wie beispielsweise der relativ konstante Anteil des steuerfinanzierten Aufwandes und die parallele Ent- wicklung der kommunalen Verschuldung in allen Bundesstaa- ten (Schaubild 6, S.193), lassen die Vermutung zu, daß sich diese Relationen erst nach der Miquelschen Steuer-

Tabelle 25

Volkseinkommen, Steuereinnahmen und öffentliche
Ausgaben der Länder und Kommunen im Deutschen
Reich und Preußen 1913/14
 (je Kopf der Bevölkerung in Mark)

	Deutsches ^{a)} Reich	Preußen	Deutsches Reich ausschl. Preußen
I. Öffentliche Ausgaben			
1. der Kommunen	50,87	55,37	43,49
2. der Länder	30,14	29,52	31,14
3. Summe d. Ausgaben	81,01	84,89	74,63
4. Länderausgaben in v.H. der Kommunalen Ausgaben	59,29	53,31	71,60
II. Steuereinnahmen			
1. der Kommunen	26,66	29,18	22,54
2. der Länder	13,87	11,29	18,09
3. Summe der Steuer- einnahmen	40,53	40,47	40,63
4. Steuereinnahmen der Länder in v.H. der Kommunalsteuern	52,03	38,69	80,26
III. Die kommunalen Steuer- einnahmen in v.H. der Ausgaben	52,42	52,70	51,81
IV. Volkseinkommen			
1. nominal	728	726	733
2. Anteil d. ges. Ausgaben am Volkseinkommen (in v.H.)	11.1	11.7	10.2
a) Anteil der kommu- nalen Ausgaben	7.0 ^{b)}	7.6	5.9
b) Anteil der Ausgaben der Länder	4.1	4.1	4.3

a) Ausschließlich Hansestädte

b) Der Unterschied zur Tabelle 25 resultiert aus der Bezug-
 nahme auf den Bevölkerungsstand Ende 1910 in der Reichs-
 statistik.

Quellen I u. II: Einzelschriften zur Statistik des Deutschen
 Reiches, Nr. 10

IV: Hoffmann, W.G. u. Müller, J.H., a.a.O.,
 S. 40, 87 u. 144.

reform herausbildeten. Das am 1. April 1895 in Kraft getretene Kommunalabgabengesetz führte jedenfalls zu einem ruckartigen Anstieg der Steuereinnahmen und wirkte "bahnbrechend auch auf die Ausgabenseite"³⁸⁴⁾. Extrapolieren wir die durchschnittliche Zunahme der Jahre 1891/92 bis 1894/95, dann errechnen sich für 1895/96 Pro-Kopf-Steuern von 14,38 M. Der tatsächliche Wert betrug aber 16,30 M., das heißt, es trat eine überproportionale Steigerung von 13 v.H. ein³⁸⁵⁾. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang jedoch, daß fast ausschließlich die Großstädte von den reicheren Möglichkeiten der Steuererhebung profitierten. Bei ihnen belief sich der Zuwachs auf 18,5 v.H., bei den Kleinstädten aber nur auf 2 v.H. Hier dürfte die entscheidende Ursache für die im Rechnungsjahr 1913/14 bestehenden Divergenzen zu suchen sein³⁸⁶⁾; denn wie sich anlässlich der Erhebung des Reichsschatzamttes 1907 zeigte, übertrafen die Budgetvolumina der preußischen Großstädte den allgemeinen Reichsdurchschnitt bei weitem. Während die preußischen Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern pro Kopf 97,1 M. (brutto) verausgabten, wendeten die der außerpreußischen Staaten nur ein um 18 v.H. geringeren Betrag, nämlich 79,05 M. auf³⁸⁷⁾. Wir glauben insofern zu der Annahme berechtigt zu sein, daß die starke Progression im Wachstum des kommunalen Gesamtbudgets, die wiederum weitgehend auf dem Anstieg des Aufwandes der Großstädte beruhte (Schaubild 1, S.96), teilweise den ab 1895 sprunghaft vermehrten Steuereinnahmen zu verdanken ist³⁸⁸⁾. Als Begründung soll

384) Preußisches Verwaltungsblatt, 30.Jg. (1908), S.134.

385) Denkschrift vom 4. April 1896 über die Ausführung des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893, in: Anlagen zu den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Preußischen Abgeordnetenhauses 1896, Bd.3, S.2000 f.

386) Vgl. ferner: Meiling, M., Die Reform des kommunalen Finanzwesens aufgrund des Gesetzes vom 14. Juli 1893 und der Berliner Gemeindehaushalt 1890/1900, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 84.Bd. (1905), S.30.

387) Vgl. Denkschriftenband, a.a.O., Die Hansestädte blieben, wie bei allen diesen Verhältniszahlen, außer Betracht.

388) In Bayern stiegen beispielsweise die gesamten Kommu-

nochmals die relativ gleichförmige Erhöhung der Gemeindefschulden, der in Preußen bis 1913 nahezu konstante Prozentsatz des steuerfinanzierten Aufwandes und letztlich die Übereinstimmung dieser Quote in Preußen und den anderen Bundesländern im Jahre 1913/14 genannt werden.

Aber noch unter einem anderen Gesichtspunkt sind gewisse Korrekturen der preußischen Werte bei einer Übertragung auf das Deutsche Reich erforderlich. Naturgemäß mußte die Stufenfolge der zwischen Staat und Gemeinde befindlichen Zwischenglieder der kommunalen Organisation mit der Größe der einzelnen Staaten variieren. Auf Preußen entfielen 1913 rund 62 v.H., auf den nächstgrößten Staat Bayern aber nur 11 v.H. der Bevölkerung des Deutschen Reiches. Es ist naheliegend, daß in einem Großstaat von der Ausdehnung Preußens gewisse öffentliche Funktionen eine zentralisierte Verwaltung erschwerten. Der preußische Staat übertrug deshalb auch schon in den siebziger Jahren das Straßen- und Wohlfahrtswesen auf die Provinzialverbände und erhöhte ihre finanziellen Verpflichtungen ganz außerordentlich. Insgesamt stieg der Aufwand der preußischen Kommunalverbände von 1869 bis 1913 um mehr als das Zehnfache, wobei der Anteil am Budgetvolumen von Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ungefähr immer 22 v.H. ausmachte. Die Etats der bayrischen Kommunalverbände wuchsen zwischen 1872 und 1907 nur um das Vierfache und trugen lediglich mit rund 15 v.H. zum Gesamtaufwand bei³⁸⁹⁾. In Baden und Elsaß-Lothringen ist die Zuwachsrate und vor allem der relative Anteil noch weitaus geringer gewesen, in den kleineren und kleinsten Bundesländern waren kommunalen Gebietskörperschaften "höherer Ordnung" überhaupt entbehrlich.

Aufgrund dieser verwaltungsorganisatorischen Verschiedenheiten und der Wirkungen der auf Preußen beschränkten

... nalabgaben nur von 5,06 M. (1895) auf 11,4 M. (1911), das heißt, um 125 Prozent. Siehe S.107. Vgl. ferner: Gerloff, W., Die steuerliche Belastung in Deutschland während der letzten Friedensjahre, Berlin 1913.

389) Vgl. Haselberger, J., a.a.O., S.152.

Steuerreform, nehmen wir im einzelnen folgende Berichtigungen vor: 1876, 1883/84 und 1891/92 kürzen wir die preußischen Pro-Kopf-Ausgaben um 3 v.H. (0,40 M.), 2 v.H. (0,30 M.) und 3 v.H. (0,60 M.).

Wie erwähnt, spielten in Preußen die Kommunalverbände 1876 erstmals eine wichtige Rolle. Zudem deuten einige Anzeichen auf eine überproportionale Ausweitung der Haushalte preußischer Gemeinden in den "Gründerjahren" hin³⁹⁰). Beispielsweise stieg der Pro-Kopf-Aufwand der zehn größten Städte Bayerns von 1870 bis 1878 um 61 v.H., der der gesamten Städte Preußen von 1869 bis 1876 um 55 v.H., wobei die Zuwachsrate in den Städten mit mehr als 100 000 Einwohnern diesen Prozentsatz um das Doppelte übertraf (Tabelle 29, S.168). Obgleich die Bereiche hohen Investitionsaufwandes der bayrischen und badischen Gemeinden in den siebziger Jahren gleichfalls sehr stark expandierten, scheint der Rückgang um 1880 nicht so ausgeprägt wie in Preußen gewesen zu sein. Ferner haben in dieser Zeit auch in den außerpreußischen Ländern die Kommunalverbände zunehmend an Bedeutung gewonnen.

1895/96, das heißt, nach dem Erlass des Kommunalabgabengesetzes, vermindern wir die preußische Pro-Kopf-Quote um 5 v.H. (1,17 M.). Abzüge von 6,40 v.H. (1,80 M.) für 1899/1900 und 8,80 v.H. (3,55 M.) für 1907 werden notwendig, wenn wir die Differenz von 5 v.H. (1895/96) und 10,9 v.H. (1913/14) als gleichmäßig zunehmend betrachten. Ob dieses Verfahren der Wirklichkeit gerecht wird, können wir natürlich nicht sagen. Es stellt jedoch den einzig gangbaren Weg dar und wurde von uns nach dem kritischen Studium aller Unterlagen gewählt. Wir glauben, daß infolgedessen der Fehlerbereich so eng wie nur möglich begrenzt wurde.

390) Vgl. dazu auch Schaubild 5, S.176.

II. Die Tendenz steigenden kommunalen Bedarfs im Deutschen Reich

Beachtet man die aus dem Verfahren resultierenden Einschränkungen, so läßt sich für Deutschland mit Hilfe der Tabelle 26 und des Schaubildes 2 eine (absolute und relative) Entfaltung der kommunalen Tätigkeit für die Zeitspanne von 1849 bis 1913 nachweisen.

Die Gesamtausgaben, die Pro-Kopf-Beträge und die Anteile am Sozialprodukt nahmen mit wachsender Bevölkerung und erhöhtem Durchschnittseinkommen tendenziell stark zu. Der nominale Aufwand stieg um mehr als das Vierundzwanzigfache, die Pro-Kopf-Quote angesichts einer Verdoppelung der Einwohnerzahl um das Zwölfwache. Um die Mitte des vergangenen Jahrhunderts gaben die Kommunen im Durchschnitt nur 3,86 M. je Einwohner aus, 1913 hingegen 47,69 M.

Sehen wir uns das Schaubild 2 näher an, so stellen wir allerdings fest, daß die Expansion in diesen 64 Jahren nicht kontinuierlich, sondern in mehreren "Stufen" erfolgte: In den ersten zwei Dekaden von 1849 bis 1869 weiteten sich die kommunalen Budgets zwar stetig aus, der jährliche Zuwachs hielt sich im Mittel aber auf der relativ geringen Höhe von 0,21 M. je Einwohner.

Nach 1871 ist eine beachtliche Erhöhung sowohl des Gesamt- und Pro-Kopf-Aufwandes wie des Antelles der kommunalen Ausgaben am Volkseinkommen zu beobachten. Der Sieg im Deutsch-französischen Krieg, der Anschluß Elsaß-Lóthringens und die Kriegszahlungen Frankreichs an das Deutsche Reich begünstigten den von allgemeinem Optimismus getragenen Aufschwung des wirtschaftlichen Lebens. Die Überschätzung der zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten verleitete nicht nur den privaten Sektor, sondern auch die kommunalen Verwaltungen zu einer außerordentlichen Vermehrung ihrer Aufwendungen, insbesondere in den Investitionsbereichen.

Mit der "Gründerkrise" um 1880 kam das Wachstum der Gemeindebudgets vorerst zum Stillstand. Zwar nahmen in den achtziger Jahren die Steigerungsraten wieder allmählich zu,

Kommunale Ausgaben und Volkseinkommen im Deutschen Reich^{a)} 1849-1913

	1849	1857	1869	1876	1883/4	1891/2	1895/6	1899/ 1900	1907	1913
Bevölkerung ^{b)} (in Mio.)	33.2	34.7	38.5	42.6	45.5	49.1	51.3	54.5	61.0	66.0
Index	100	105	116	128	137	148	155	164	184	199
Preisindex ^{c)} (1849=100)	100	123.7	121.1	124.0	104.2	106.6	95.5	105.8	119.0	131.6
I. Kommunale Ausgaben										
(Mio.M.)										
1. nominal	128.2	195.9	313.5	546.9	631.0	950.6	1138.3	1501.6	2248.0	3145.3
Index	100	153	245	427	492	741	888	1171	1754	2453
2. zu Preisen von 1849	128.2	158.4	259.0	441.2	605.6	891.9	1191.6	1419.4	1889.9	2390.4
Index	100	124	202	344	472	696	929	1107	1474	1865
II. Ausgaben pro Kopf (M.)										
1. nominal	3.86	5.64	8.14	12.83	13.88	19.36	22.18	27.56	36.83	47.69
Index	100	146	211	332	360	502	575	714	954	1235
2. zu Preisen von 1849	3.86	4.56	6.72	10.35	13.32	18.16	23.22	26.05	30.96	36.24
Index	100	118	174	268	345	470	602	675	802	939
III. Volkseinkommen pro Kopf										
1. nominal	245	284	330	367	378	435	455	512	613	728
Index	100	116	135	150	154	178	186	209	250	297
2. zu Preisen von 1849	245	230	273	296	363	408	476	484	515	553
Index	100	94	111	121	148	167	194	198	210	226
IV. Anteil d. kommunalen										
Ausg. am Volkseinkommen	1.58	1.99	2.47	3.50	3.67	4.45	4.87	5.38	6.01	6.55
(in v.H.)										
Index	100	126	156	222	232	282	308	341	380	415

a) Ausschließliche Handelsstädte

b) Bevölkerungszahl Ende des Jahres nach dem jeweiligen Gebietsumfang des Deutschen Reiches.

c) Um die Preisschwankungen durch lineare Interpolation oder Extrapolation (1913) ermittelt.

d) Die Preisschwankungen etwas auszugleichen, wurde jeweils ein Durchschnitt von fünf Jahresangaben errechnet.

Die Zuwachsrate 1851/52 wurde für die Jahre 1849 bis 1851 unterstellt. Für 1883/84, 1891/92, 1895/96, 1899/1900 wurde das arithmetische Mittel beider Jahre gewählt.

Quellen: Bevölkerung; Statistisches Handbuch für das Deutsche Reich, Erster Teil, Berlin 1907,

Preisindex; S.5/7 und Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 36.Jg.(1915), S.3.

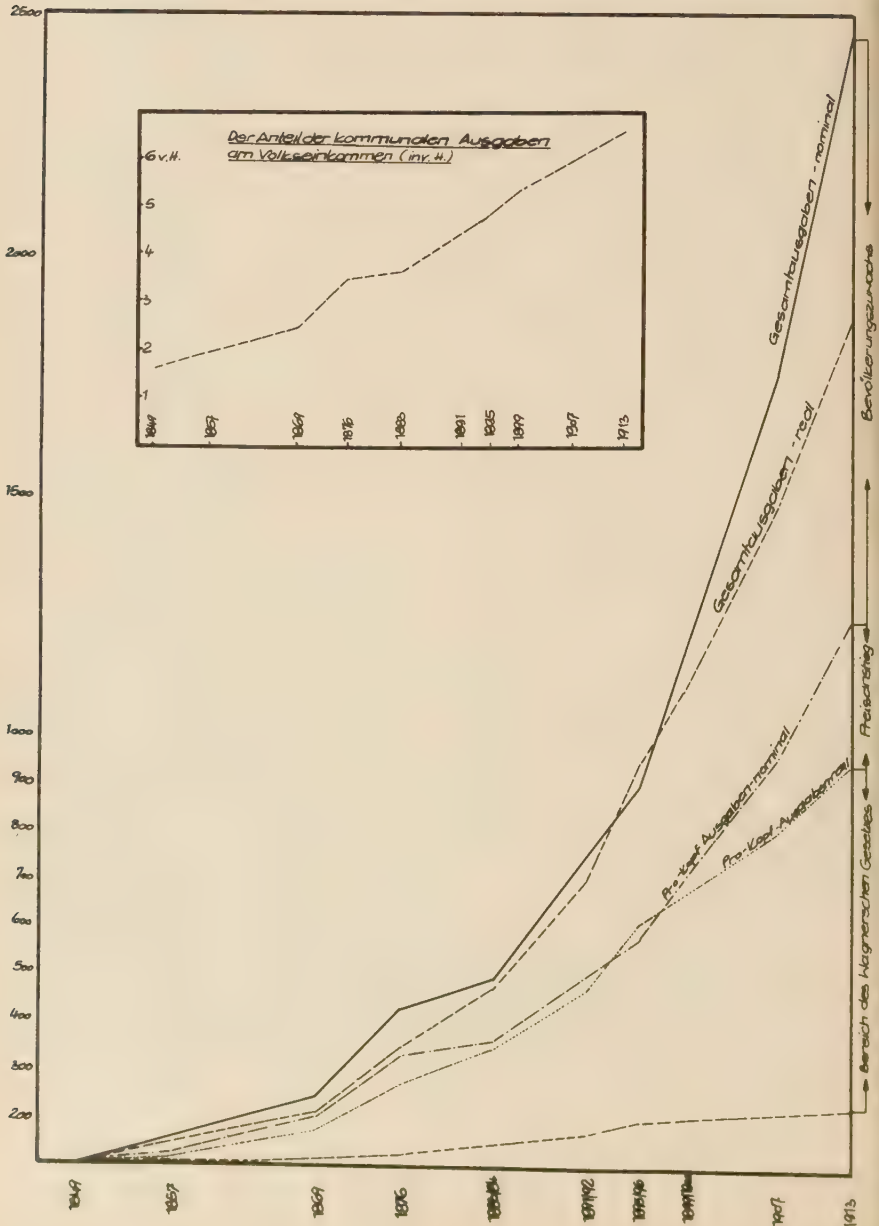
1792 bis 1934, Sonderheft des Instituts für Konjunkturforschung, Nr.37,

Berlin 1935, S.78/79.

Volkseinkommen; Hoffmann, W.G. und Müller, J.H., a.a.O., S.39/40.

Schaubild 2

Der Anstieg der Gesamtausgaben der Pro-Kopf Ausgaben und des Volkseinkommens pro-Kopf in Deutschland von 1949-1913 (in v.H. gegenüber 1949)



Die große Periode progressiver Erhöhung der kommunalen Leistungen setzte aber erst gegen 1895 ein und dauerte bis 1913 an.

In den Jahren von 1900 bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges haben sich die nominalen Gesamtausgaben mehr als verdoppelt. Der Pro-Kopf-Aufwand stieg von 27,56 M. auf 47,69 M., das heißt, um einen Betrag von rund 20 Mark. Ein Zuwachs in gleicher Höhe hatte sich zuvor nur nach mehr als 30 Jahren ergeben. Gliedert man den gesamten Zeitraum von 64 Jahren in zwei ungefähr gleich lange Abschnitte von 34 Jahren (1849 bis 1883) und 30 Jahren (1883 bis 1913), so zeigt sich, daß die nominalen Gesamtausgaben jeweils etwa um das Fünffache gestiegen sind, nämlich von 28,2 Mio.M. auf 631,0 Mio.M. und 3 145 Mio.M. Die Erhöhung des Pro-Kopf-Aufwandes von 3,86 auf 13,88 und 47,69 M. ist im zweiten Abschnitt, aufgrund einer stärkeren Bevölkerungsvermehrung, als in der ersten Periode, etwas geringer gewesen.

Nehmen wir eine Berichtigung der nominalen Beträge um die Geldwertveränderungen vor, so wird deutlich, daß sich in den Jahren einer besonders auffälligen Steigerung des finanziellen Bedarfs gleichzeitig die Kaufkraft des Geldes stark verminderte. So verringert der außergewöhnliche Preisanstieg bis 1876 die Erhöhung der nominalen Ausgaben beträchtlich, andererseits nehmen sich die Zuwachsraten in den folgenden Dekaden aufgrund des bis 1895 andauernden Preisrückganges sehr viel größer aus. Gleichfalls wird die Progression bis 1913 stark gemindert, wenn wir in Rechnung stellen, daß 1895/96 der Preisindex 95,5 betrug, 1913 hingegen 131,6. Wie aus dem Schaubild 2 ferner zu ersehen ist, wuchsen die deflationierten Gesamt- wie Pro-Kopf-Ausgaben kontinuierlicher als die unbereinigten Werte; die beschriebenen "Stufen" im Anstieg der kommunalen Haushalte entfallen weitgehend.

Des weiteren ist der tendenziell zunehmende Anteil des kommunalen Aufwandes am volkswirtschaftlichen Gesamtertrag abzulesen. Die stärksten Steigerungsraten konzentrieren sich

in Perioden rapiden Wachstums der Gemeindebudgets. Der Index (1849 = 100) stieg in den sieben Jahren der Gründerzeit (1869 bis 1876) von 156 auf 222, in den folgenden 15 Jahren aber nur auf 282. Sodann erhöhte er sich bis 1913 auf 415, was einem Anteil am Sozialprodukt von 6,55 v.H. entspricht.

Stellen wir die Frage nach den Ursachen des nachhaltigen Wachstums der kommunalen nominellen Ausgaben in der Epoche 1849 bis 1913, so ist an dieser Stelle auf zwei wesentliche Faktoren hinzuweisen: einmal auf die Bevölkerungsmehrung, zum anderen auf den allgemeinen Preisanstieg.

Der Gesamtaufwand erhöhte sich zwar um das Vierundzwanzigfache, die Pro-Kopf-Quote aber bei einer Verdoppelung der Einwohnerzahl nur um das Zwölfwache. Nicht in gleichem Ausmaß trug die Geldwertminderung zum steigenden Budgetvolumen bei. Immerhin verringert sich bei einer Deflationierung der nominalen Pro-Kopf-Quoten 1913 der Index von 1235 v.H. auf 939 v.H. gegenüber 1849 (Tabelle 26, S.155). Welche treibenden Kräfte hinter dieser, nach Berücksichtigung der Bevölkerungszunahme und Geldwertminderung noch verbleibenden Steigerung um mehr als das Neunfache standen, darauf werden wir im dritten Kapitel dieses Teiles eine Antwort zu geben versuchen.

Festzuhalten ist vorläufig, daß der Zuwachs des Volkseinkommens nicht nahezu so rapid gewesen ist wie der des kommunalen Aufwandes (Schaubild 2). Da wir lediglich die steigenden öffentlichen Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände am wachsenden Sozialprodukt messen, ist die Gültigkeit des Wagnerschen Gesetzes im vergangenen Jahrhundert zwar empirisch noch nicht nachgewiesen, aber die Behauptung von Pütz, "Wagners Gesetz finde vor dem ersten Weltkrieg keine Bestätigung"³⁹¹⁾, kann bei der beachtlichen Erhöhung des kommunalen Anteils möglicherweise nicht mehr aufrechterhalten werden. Pütz gelangte zu dieser Folgerung, indem er allein die Relation zwischen Staatsausgaben und

391) Pütz, Th., a.a.O., S.52.

Volkseinkommen untersuchte; eine Beschränkung, die dann den Aussagewert der Ergebnisse empfindlich beeinträchtigt, wenn die kommunalen Haushalte sehr viel stärker gewachsen sind als die staatlichen Budgets.

Da wir auf diese Frage im Rahmen der Diskussion der Wagherschen Thesen nochmals zu sprechen kommen, wollen wir abschließend noch unsere Resultate mit den wenigen Angaben vergleichen, die sich in der Literatur über Umfang und Entwicklung des kommunalen Aufwandes finden und die wir im einzelnen ausführlich besprochen haben.

Hinsichtlich des Budgetvolumens stimmt lediglich der Betrag von 2 344,08 Mio.M., den Gerloff aufgrund der Angaben des "Denkschriftenbandes" für 1907 schätzte^{391a)}, weitgehend mit den von uns errechneten 2 248,0 Mio.M. überein.³⁹²

Der Wachstumstrend wurde in zwei Publikationen annähernd in gleichem Ausmaß beschrieben. So veranschlagte Körte³⁹²⁾ den Anstieg der städtischen Haushaltsziffern in den letzten 25 Jahren vor dem Ersten Weltkrieg auf das Vier- bis Fünffache, zum anderen ist im Fachblatt "Die Kommunalfinanzen" die Rede davon, daß sich die Etats aller Stadtgemeinden Deutschlands von rund 300 Mio.M. Anfang der siebziger Jahre auf ungefähr 2 Mrd.M. im Jahre 1909 erhöhten³⁹³⁾. Eine kürzlich veröffentlichte Analyse, die den bislang umfassendsten Versuch einer empirischen Beschreibung der kommunalen Haushaltsentwicklung darstellt, soll im folgenden näher erläutert werden.

III. Die Resultate einer Studie von S.Andic und J.Veverka über das Wachstum der kommunalen Ausgaben im Zeitraum 1881-1913

In ihrem Werk "The Growth of the Public Expenditure in the United Kingdom" kündigten Alan T.Peacock und Jack Wiseman

^{391a)} Gerloff, W., Der Staatshaushalt ..., a.a.O., S.22.

³⁹²⁾ Vgl. Körte, S., a.a.O., S.25.

³⁹³⁾ Vgl. Kommunalfinanzen, 1.Jg., Nr.1, Berlin 1910, S.13.

1961 eine vergleichende Studie über die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in 20 bis 25 Ländern an³⁹⁴⁾. Anfang 1964 erschien im Finanzarchiv eine Untersuchung dieser Reihe von S.Andic und J.Veverka über "The Growth of Government Expenditure in Germany since the Unification"^{394a)}.

Die Resultate dieser Analyse, soweit sie sich auf das Wachstum der kommunalen Budgets vor 1913 beziehen, sollen im folgenden kurz besprochen und kritisch durchleuchtet werden. Einleitend stellen die Verfasser eine bereits erwähnte Tatsache fest, daß "there is a break in the available statistical sources around 1913" (S.174). Für die Wilhelminische Epoche ließe sich zwar die Ausgabenentwicklung in Reich und Ländern anhand der veröffentlichten Haushaltsrechnungen beschreiben, technisch undurchführbar sei jedoch ein solcher Bezug "in the case of thousands of local authorities" (S.226).

Obschon sie zugestehen, daß "in most of the states some data on local government expenditures were published" (S.227), stützen sie ihre Aussagen vornehmlich auf die Mitteilungen des "Denkschriftenverbandes". Neben dieser, in ihrer Sicht "main source of information for the period until 1913" (S.227), berufen sie sich auf eine Schätzung der Gemeindesteuern im Jahre 1881 von Schwarz³⁹⁵⁾ und die Resultate der preußischen Erhebung 1883/84.

Eine irgendwie geartete Untergliederung des Gesamtaufwandes wird von den Verfassern nicht für möglich gehalten. Sie sind der Meinung, daß "even the published statistics of expenditure of the Prussian local authorities....are not detailed enough to separate individual functions" (S.236). Unseres Erachtens werden sie mit diesem Befund den Leistungen der preußischen Landesstatistik nicht ganz gerecht. Zwar ist unbestritten, daß die Gliederungsprinzipien des Gesamtaufwandes anläßlich der preußischen Erhebung 1883/84

394) Vgl. Peacock, A.T. und Wiseman, J., a.a.O., Einleitung S.30.

394a) Andic, S. und Veverka, J., a.a.O., S.169 bis 278.

395) Schwarz, O., a.a.O., S.11.

nicht mit denen der Reichsstatistik 1913/14 übereinstimmen. Die Möglichkeit aber, eventuell anhand der landesstatistischen Daten gewisse Einsichten in den Wandlungsprozeß der Gemeindeaufgaben zu gewinnen, kann damit nicht von vornherein in Abrede gestellt werden. Darauf gehen die Verfasser aber nicht ein.

Ganz generell können wir uns nach dem Studium ihrer Schrift des Eindrucks nicht erwehren, daß Andic und Veverka dem Anteil der Kommunen am Gesamtaufwand relativ wenig Aufmerksamkeit widmen und sich vor allem mit dem Quellenmaterial nur recht oberflächlich auseinandersetzen. Anderenfalls hätten sie ihre Informationen nicht aus der Sekundärliteratur bezogen³⁹⁶⁾ und, was das gewichtigere Argument ist, die Resultate der Finanzstatistik des Jahres 1911 nicht ganz außer Betracht lassen können. Verglichen mit den Werten von 1883/84 und gegliedert nach Verwaltungszweigen wurden sie im Heft 243 der "Preußischen Statistik" publiziert und neuerdings auch vom Hessischen Statistischen Landesamt besprochen³⁹⁷⁾. Sehen wir aber davon einmal ab, so lassen sich vor allem gegen Andics und Veverkas Schätzungen des kommunalen Gesamtaufwandes, die wir in der Tabelle 27 zusammengestellt haben, Einwände geltend machen. Die im einzelnen für 1881, 1891 und 1901 ermittelten Beträge halten kaum einer ernsthaften Kritik stand.

Leider kann dem Berechnungsverfahren nur bis zu der Behauptung gefolgt werden, daß 1907 in Preußen 42 v.H. (S.231) des Budgetvolumens mittels Steuereinnahmen finanziert wurden. Aus welcher Quelle Andic und Veverka dieses Wissen beziehen, ist nicht ersichtlich. Einerseits fand 1907 keine statistische Erhebung über Gemeindefinanzen in Preußen statt. Andererseits ergibt sich ein Prozentsatz von 40 v.H., wenn wir das Verhältnis der Brutto- zu den Nettoausgaben im Deutschen Reich auf Preußen übertragen. Insofern die Autoren

396) So die Resultate der preußischen Erhebung 1883/84 von Most, O., Gemeindefinanzstatistik, a.a.O., S.213.

397) Vgl. Hessen im Wandel der letzten hundert Jahre 1860-1960, Wiesbaden 1960, S.398.

Tabelle 27

Der kommunale Aufwand im Deutschen Reich 1881-1913
nach S.Andic und J.Veverka

	1881	1891	1901	1907	1913
I. Gesamtausgaben (Mio.M.)					
1. nominal	480	780	1431	2344	3182
2. zu Preisen von 1900	502	792	1465	2102	2621
3. in v.H. des Sozialprodukts	2,6	3,3	4,4	5,4	5,8
II. Pro-Kopf-Ausgaben (Mark)					
1. nominal	10	16	25	38	47
2. zu Preisen von 1900	11	16	26	34	39
3. als Anteil am öffentl. Gesamt- aufwand	26,3	25,4	29,5	32,9	32,9

Quelle: Andic, S. und Veverka, J., a.a.O., S.244 und 246.

den von Gerloff geschätzten Nettowert von 2 344 Mio.M. als Gesamtaufwand der Kommunen im Jahre 1907 akzeptieren, folgt daraus ein steuerfinanzierter Anteil im Deutschen Reich von 43 v.H. Daß diese Quote nicht, wie behauptet wird (S.231), aus einem Verhältnis von 42 v.H. in Preußen und 59 v.H. in den außerpreußischen Staaten resultieren kann, läßt schon ein flüchtiger Blick erkennen.

Da die Verfasser ihr Berechnungsverfahren nicht erläutern und selbst bemerken, daß "the reader could not reconstruct the estimates for himself" (S.223), bleibt nur die Möglichkeit offen, die beträchtlichen Abweichungen zu interpretieren, die 1881, 1891 und 1901 zu unserer Entwicklungsreihe bestehen.

Und hier scheint eine Erklärung auf der Hand zu liegen. Obzwar nämlich Andic und Veverka versichern, auch die Gemeindeverbände in die Betrachtung einzubeziehen (S.227), lassen sie 1883/84 die Provinzen und Kreise außer acht. Wie aus den Erhebungsergebnissen des Jahres 1883/84 eindeutig hervorgeht, wurden allein 52 v.H. des Aufwandes der Gemeinden mittels Steuereinnahmen finanziert. Des weiteren ist bemerkenswert, daß die Differenz zu unserem Gesamtaufwand im Jahre 1881 ungefähr dem Volumen der Provinzial- und Kreishaushalte entspricht. Mit 23 v.H. (1881), 14 v.H. (1891) und 10 v.H. (1901)³⁹⁸⁾ geht die Abweichung zwangsläufig zurück, da in die Schätzung für 1907 auch die Kommunalverbände eingegangen sind.

Wie Andic und Veverka auch immer zu ihren Ergebnissen gelangt sein mögen, daß die Resultate für 1881, 1891 und 1901 nicht das tatsächliche Budgetvolumen von Gemeinden und Gemeindeverbänden im Deutschen Reich widerspiegeln, hätte allein schon ein Blick in das von Kaufmann verfaßte Standardwerk über die kommunalen Finanzen in der Wilhelminischen Epoche gelehrt. Gleichfalls von den "unmittelbarem Aufwand" ausgehend, bezifferte er die finanziellen Leistungen der preußischen kommunalen Gebietskörperschaften auf 482 Mio.M. im Jahre 1883/84 und 1152 Mio.M. im Jahre 1900^{398a)}. Insofern als die Verfasser nur einen ganz kleinen Teil des gewiß recht dürftigen Quellenmaterials und der gleichwohl nicht umfangreichen Literatur heranziehen, kann die Bemerkung, mit der sie gewissermaßen ihre Resultate rechtfertigen, nicht überzeugen: "Wie can only conclude that they are the only estimates available and as such have been accepted and repeated by all authors writing in this field" (S.232).

398) Dabei wurde die geringe Differenz im Jahre 1907 berücksichtigt.

398a) Kaufmann, R.v., Die Kommunalfinanzen, a.a.O., Bd.2, S.521.

Zweites Kapitel: DIE WANDLUNGEN IN DEN GEMEINDE- AUSGABEN

I. Vorbemerkung

In diesem Kapitel geht es uns darum, die bisherigen Ausführungen über den Wandel der Gemeindeausgaben im vergangenen Jahrhundert zu erweitern und zu vertiefen.

Der mehrfach hervorgehobene Mangel an statistischen Unterlagen setzt einem solchen Vorhaben allerdings besonders enge Grenzen. Weder für das Deutsche Reich noch für Preußen lassen sich die Verschiebungen innerhalb des kommunalen Gesamthaushalts empirisch nachweisen. Lediglich über die finanziellen Leistungen der Gemeinden sind einige Aussagen möglich. Eine Zusammenfassung der funktional gegliederten Ausgaben von Gemeinden und Gemeindeverbänden erfordert weitgehende Schätzungen. Auf sie können wir verzichten, weil die Struktur der preußischen Kreis- und Provinzialhaushalte bereits hinreichend erläutert wurde und überdies gezeigt werden konnte, daß der Wirkungskreis der Kommunalverbände in den einzelnen Bundesstaaten nahezu der gleiche war.

Die folgenden Abschnitte dieser Arbeit sind also einer Analyse der Entwicklung verschiedener Verwaltungszweige vornehmlich anhand der Resultate preußischer Erhebungen in den Jahren 1883/84 und 1911 gewidmet (Tabelle 28, Schaubild 3)³⁹⁹⁾. Neben dem zwischenzeitlichen Vergleich wird eine Untergliederung nach Landgemeinden sowie Stadtgemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern, mit 10.000 bis 100.000 Einwohnern und mit weniger als 10.000 Einwohnern⁴⁰⁰⁾ vorgenommen. Sie soll gleichermaßen erkennen lassen, welche

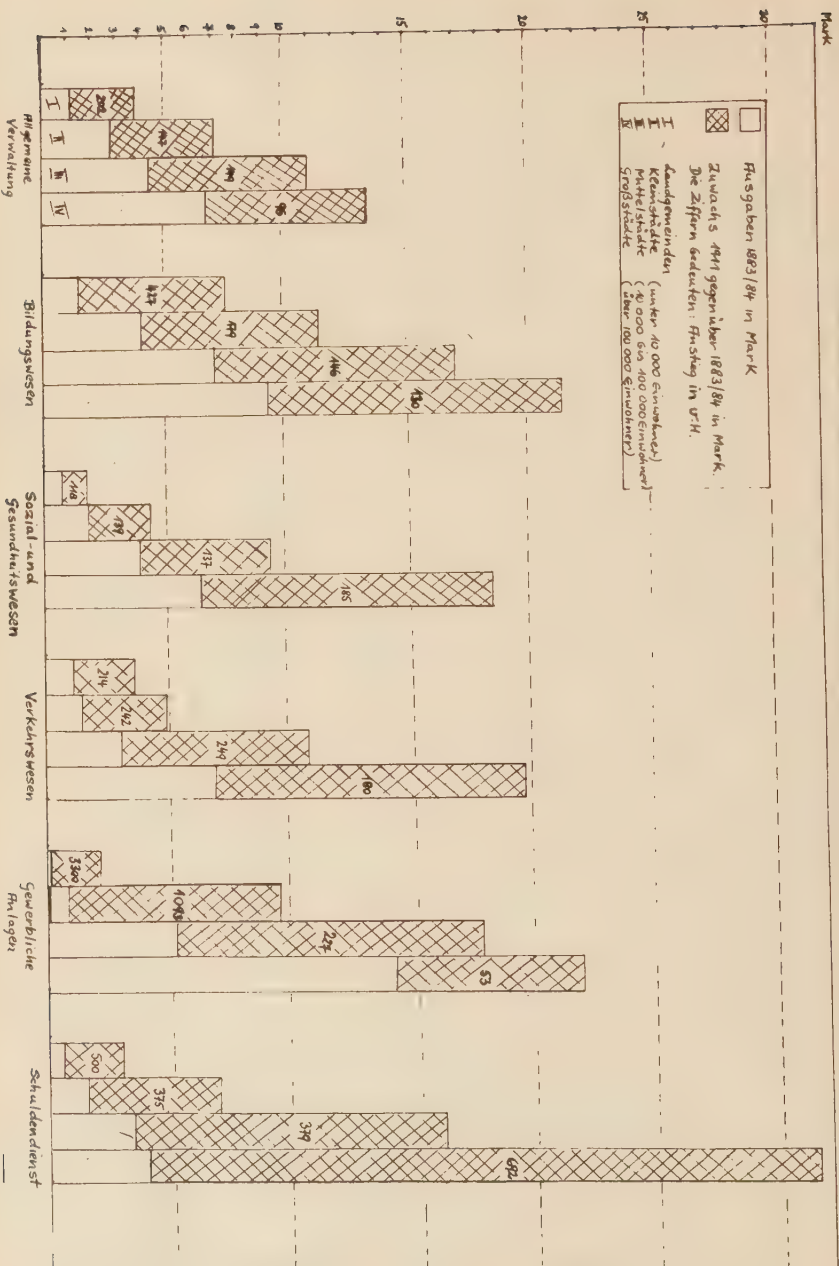
399) Selbst die Ergebnisse dieser Erhebungen sind nicht genau vergleichbar, da 1883/84 die Verzinsungs- und Tilgungskosten der gewerblichen Betriebe Berlins in den Ausgaben für gewerbliche Anlagen enthalten sind und 1911 die Verkehrsunternehmungen der Gemeinden im Verwaltungszweig "Verkehrswesen" erfaßt wurden.

400) Abweichend von der bisherigen Bezeichnung nennen wir sie künftighin Groß-, Mittel- und Kleinstädte.

Die preußischen Gemeindeausgaben 1883/84 und 1911 nach den hauptsächlichsten Funktionen und Gemeindegrößenklassen

	Allg. Verwalt.- tung		Bildungs- wesen		Sozial- u. Gesundh. ws.		Verkehrs- wesen		Gewerbl. Anlagen		Schulden- dienst		Insgesamt	
	1883/4	1911	1883/4	1911	1883/4	1911	1883/4	1911	1883/4	1911	1883/4	1911	1883/4	1911
I. Ausgaben (Mio. M.)	62,6	297,8	84,9	499,4	48,8	283,8	50,4	340,5	54,7	394,4	34,6	478,4	366,0	2294,1
Großstädte	14,1	123,7	19,2	197,1	13,4	170,8	14,5	181,5	29,6	202,2	8,2	280,0	99,0	1165,3
Mittelstädte	17,8	73,2	28,7	116,7	16,2	63,4	12,4	71,6	21,4	119,2	13,6	107,6	110,1	551,7
Kleinstädte	10,0	25,1	14,1	40,0	6,3	15,3	5,0	17,4	2,8	34,1	5,1	24,7	43,3	156,6
Landgemeinden	20,8	75,8	22,9	145,6	12,9	34,1	18,5	70,0	0,9	38,9	7,7	56,1	83,6	420,5
II. in v. H. der Summe	18,63	12,98	25,27	21,77	14,52	12,36	15,00	14,84	16,28	17,19	10,30	20,85	100	100
Großstädte	14,24	10,65	19,39	16,97	13,54	14,71	14,65	15,63	29,90	17,41	8,28	24,97	100	100
Mittelstädte	16,17	13,27	26,07	21,15	14,71	11,49	11,26	12,98	19,44	21,61	11,35	19,50	100	100
Kleinstädte	23,09	16,03	32,56	26,34	14,55	9,97	11,55	11,11	6,47	21,78	11,78	15,77	100	100
Landgemeinden	24,76	18,03	27,39	34,63	15,43	8,11	22,13	16,65	1,08	9,25	9,21	13,34	100	100
III. Ausgaben pro Kopf	2,48	7,78	3,37	13,04	1,94	7,43	2,00	8,89	2,17	10,30	1,37	12,49	13,33	59,93
Großstädte	6,88	13,51	9,37	21,52	6,54	18,65	7,08	19,82	10,45	22,08	4,00	31,66	48,31	127,65
Mittelstädte	4,46	11,10	7,19	17,70	4,06	5,61	3,11	10,86	5,36	18,08	3,41	16,32	27,59	83,67
Kleinstädte	2,92	7,20	4,11	11,47	1,84	4,59	1,46	4,99	0,82	9,78	1,49	7,08	12,64	44,91
Landgemeinden	1,32	3,98	1,45	7,64	0,82	1,79	1,17	3,67	0,06	2,04	0,49	2,94	5,31	22,12
IV. Abweichung von III. in M.	4,40	5,73	6,00	8,48	4,60	11,22	5,08	10,93	8,28	11,78	2,63	19,17	34,98	67,72
Großstädte	1,98	3,32	3,82	4,66	2,12	2,18	1,11	1,97	3,19	7,78	2,04	3,83	14,26	23,74
Mittelstädte	0,44	-0,58	0,74	-1,57	-0,10	-3,04	-0,54	-3,90	-1,35	-0,52	0,12	-5,41	-0,69	-15,02
Kleinstädte	-1,16	-3,80	-1,92	-5,40	-1,12	-5,64	-0,83	-5,22	-2,11	-8,26	-0,88	-9,55	-8,02	-37,81
V. relative Streuung (III.=100)	277	174	278	165	337	251	354	223	482	214	292	253	362	213
Großstädte	180	143	213	136	209	129	156	122	247	176	249	131	207	140
Mittelstädte	118	93	122	88	95	59	73	56	38	95	109	57	95	75
Landgemeinden	53	51	43	59	42	24	59	41	3	20	38	24	40	37
VI. Pro-Kopf-Ausgaben der Landg.=100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Kleinstädte	221	181	283	150	224	245	125	136	1366	479	304	241	238	203
Mittelstädte	338	279	496	232	495	537	266	296	8933	886	696	555	520	378
Großstädte	531	339	646	282	798	1042	605	540	17417	1082	816	1077	910	577

Die kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben der wichtigsten Verwaltungszweige in Treubben 1883/84 und 1911 nach Gemeindegrößenklassen



Aufwandskategorien im letzten Jahrhundert am rapidesten anwuchsen und welche relativ zurückblieben. Über diese Verschiebungen orientiert in der Tabelle 28 einmal die Abweichung der Pro-Kopf-Sätze vom durchschnittlichen Aufwand je Einwohner (IV), zum anderen die relative Streuung, indem der Durchschnittswert mit 100 angesetzt wird (V). Wie sich im einzelnen die Aufwendungen der Städte vergleichsweise zu denen der Landgemeinden entwickelten, darauf geben wir in einer gesonderten Rubrik (VI) eine Antwort.

In Ergänzung fügen wir einen kurzen historischen Abriss der einzelnen Leistungsgebiete an, um insbesondere die vielfältigen Initiativen der kommunalen Verwaltungen um die Jahrhundertwende hervorzuheben. Zudem werten wir einige Arbeiten über die städtischen Finanzen in den Jahren 1869, 1876 und 1891/92 aus, beschränken uns dabei aber auf die Stadtgemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern (Tabelle 29, Schaubild 4). Obwohl es sich dabei teils um Voranschläge und teils um Rechnungsziffern handelt und wohl auch hinsichtlich der funktionalen Aufgliederung keine vollständige Übereinstimmung vorliegt, dürften die Ergebnisse, ebenso wie jene über den Anteil einzelner Verwaltungszweige am Gesamtaufwand in den Landgemeinden der Kreise Münster und Recklinghausen (Tabelle 30), die tatsächlichen Änderungen in der Zusammensetzung der Budgets widerspiegeln.

Hinzuzufügen ist noch, daß wir lediglich eine Klassifizierung nach den wichtigsten "Funktionen" vornehmen: Allgemeine Verwaltung⁴⁰¹⁾, Bildungswesen, Sozial- und Gesundheitswesen, Verkehrswesen⁴⁰²⁾, Gewerbliche Anlagen⁴⁰³⁾ und

400) Abweichend von der bisherigen Bezeichnung nennen wir sie künftighin Groß-, Mittel- und Kleinstädte.

401) Dazu zählen die Aufwendungen für allgemeine Verwaltung sowie für allgemeine staatliche Zwecke (beispielsweise für Militär-, Steuer-, Justiz- und Polizeiverwaltung, das Feuerlöschwesen, die politischen Wahlen und die Volkszählungen).

402) Darunter wurden die Ausgaben für Straßen und Plätze, für Brücken und Kanäle und für Entwässerung sowie Reinigung der Straßen erfaßt.

403) Als solche galten im wesentlichen die Gas-, Elektrizitäts- und Wasserwerke, die Schlachthäuser, Markthallen, Badeanstalten und Leihhäuser.

Jahr	Zahl der Städte	Einwoh- nung(1000)	Allgemeine Verwaltung	Bildungs- wesen	Sozial- und Gesundh.w.s.	Verkehrs- wesen	Gewerbl. Betriebe	Gesamtl. dienst	Schulden- dienst	Insgesamt
1869	4	1148	5,3	4,8	5,0	4,9	2,7	2,7	2,7	25,4
1876	6	1674	13,9	15,6	8,6	22,9	21,0	8,9	8,9	90,9
1883/84	7	2049	14,1	19,2	13,4	14,5	29,6	8,2	8,2	99,0
1891/92	16	3982	23,2	39,9	28,8	34,8	85,6	20,9	20,9	233,2
1911	33	9159	123,7	197,1	170,8	181,5	202,2	290,0	290,0	1161,3
in v.H., der Ausgaben										
			20,09	18,90	19,68	19,29	10,63	10,63	10,63	100
			15,29	17,16	9,46	25,19	23,10	9,79	9,79	100
			14,24	19,39	13,54	14,65	29,90	8,28	8,28	100
			9,95	17,11	12,35	14,92	36,71	8,96	8,96	100
			10,65	16,97	14,71	15,63	17,41	24,97	24,97	100
je Kopf der Bevölkerung (in Mark)										
			4,62	4,18	4,36	4,27	2,35	2,35	2,35	22,12
			8,30	9,32	5,14	13,68	12,54	5,32	5,32	54,30
			6,88	9,37	6,54	7,08	14,45	4,00	4,00	48,31
			5,83	10,02	7,23	8,74	21,50	5,25	5,25	58,59
			13,51	21,52	18,65	19,82	22,08	31,66	31,66	127,65

Quellen: 1869/1876

1883/84

1891/92

1911

Herrfurth, L., Die Einnahmen und Ausgaben sowie der Vermögens- und Schulden- stand der preussischen Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern, 6. Erg.H. zur Ztschr. des Preuss. Stat. Bureaus 1879.
Herrfurth, L. und Tschoppe, W.v., Die Einnahmen und Ausgaben der preussischen Städte und Landgemeinden sowie das Sollaufkommen an direkten Staatssteuern, Kreis-, Provinzial-, Schul- und Kirchensteuern in denselben für das Jahr 1883/84, 16. Erg.H. zur Ztschr. d. Preuss. Stat. Bureaus 1884.
Anlagen zu der Begründung des Entwurfs eines Kommunalabgabengesetzes, Akten- stück Nr. 7 der Anlagen zu den Stenographischen Berichten über die Verhandlun- gen des Preussischen Abgeordnetenhauses 1892/93, Bd. 2.
Preussische Statistik, Heft 243 (Staat), Einleitung S. 58 bis 61.

Schaubild 4

Der Aufwand der preußischen Städte mit mehr 100 000 Einwohnern
1869, 1876, 1883/84, 1891/92 und 1911 nach den wesentlichen Funktionen (in v.H.)

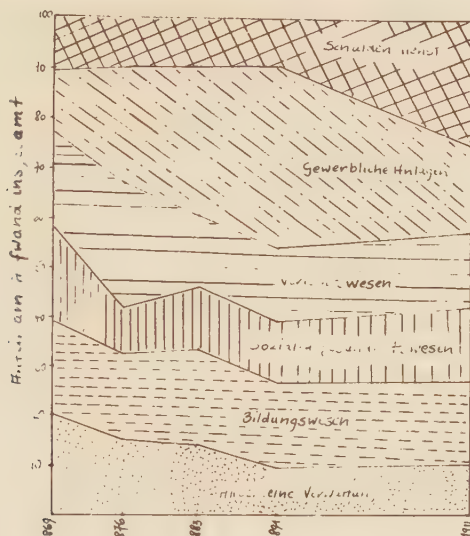


Tabelle 30

Der Anteil einzelner Verwaltungszweige (in v.H.) an
den Gesamtausgaben in den Landgemeinden der Kreise
Münster (I) und Recklinghausen (II) in ausgewählten
Jahren.

	Jahr	Allgem. Verwaltg.	Wohltätigkeit	Schulwesen	Schuldendienst
I	1835	49,71	1,04	6,27	4,29
	1875	25,00	4,44	21,97	20,97
	1908	20,94	4,10	30,35	18,25
II	1845	41,15	3,50	8,84	7,04
	1875	27,05	10,65	29,70	13,30
	1905	20,95	6,68	43,44	11,69

Quellen: Elfert, O., Die Kommunalfinanzen im Landkreis Münster, Münster (Westf.) 1911; und Schappacher, A., Moderne Kommunalfinanzen im Landkreis Recklinghausen, Abhandlungen aus dem staatswiss. Seminar zu Münster, Heft 11, Leipzig 1910.

Schuldendienst. Außer Betracht bleiben damit die Vermögensverwaltung⁴⁰⁴⁾, die Kapitalbildung und Kapitalanlage, die "sonstigen Ausgaben" sowie die Kreis- und Provinzialsteuern, die von den Gemeinden erhoben und an die höheren Kommunalverbände weitergeleitet wurden. Es bedarf sicherlich keiner dezidierten Begründung, daß die Ergebnisse der Tabelle 28 nicht mit den bislang errechneten Budgetsummen übereinstimmen. Etwas derartiges läßt sich nicht erreichen, da wir ja den Gesamtaufwand, teilweise von den Einnahmen ausgehend, errechneten. Von der Logik und Zweckmäßigkeit her besteht überdies kein zwingender Grund, der eine Beschränkung auf wesentliche Gesichtspunkte verbietet, die anhand des statistischen Materials noch einigermaßen konkret herausgearbeitet werden können.

II. Die Entwicklung der Gemeindeaufgaben und die relative Bedeutung der einzelnen Verwaltungszweige

a) Allgemeine Verwaltung

Verschiedentlich haben wir im Verlaufe der Untersuchung bereits auf den verhältnismäßig hohen Anteil des Verwaltungsaufwandes in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts hingewiesen. Beispielsweise erforderten die Personalkosten der Zivil- und Polizeiverwaltung in einigen Städten Bayerns um 1830 mehr als 50 v.H. des gesamten finanziellen Bedarfs. In den Landgemeinden der Kreise Münster und Recklinghausen lag der Prozentsatz nicht weit darunter (Tabelle 30)⁴⁰⁵⁾.

Ungefähr ab 1870 ging jedoch die finanzielle Bedeutung der Funktion "Allgemeine Verwaltung" mit zunehmendem Wirtschaftswachstum laufend zurück. Die tendenzielle Verringerung kommt gleichermaßen in einem Vergleich der Erhebungs-

404) Hauptsächlich rechnete dazu die Verwaltung der Gemeindefonds sowie des bewirtschafteten und verpachteten Grundbesitzes einschließlich Gemeindewaldungen.

405) Vgl. ferner: Hildebrand, B., Statistische Mitteilungen über die volkswirtschaftlichen Zustände Kurhessens, Berlin 1953, S.4.

ergebnisse 1883/84 und 1911 zum Ausdruck, wie in einer Gegenüberstellung des Anteils am Gesamtaufwand in den einzelnen Gemeindegrößenklassen. Während die Quote in den Großstädten 1911 auf 10,65 v.H. zusammengeschrumpft war, wird sie für die Landgemeinden noch mit 18,03 v.H. angegeben. Zudem sind die Ausgaben mit abnehmender Größe der Kommune relativ zwischen 1883/84 und 1911 stärker gestiegen (Schaubild 3). Wendeten die Großstädte 1883 noch mehr als das Fünffache je Kopf gegenüber den Landgemeinden auf, so war es 1911 nicht viel mehr als das Dreifache.

Ordnen wir die einzelnen Aufgabenbereiche nach dem Ausmaß der finanziellen Anforderungen an den Etat, so stand 1911 der Verwaltungsaufwand in den Großstädten an letzter Stelle, in den Landgemeinden nahm er dagegen sowohl 1883 wie 1911 hinter den Kosten des Sektors "Bildungswesen" den zweiten Platz ein.

Neben den Mitteilungen der preußischen Statistik bezeugen auch zahlreiche Monographien die rückläufige Tendenz⁴⁰⁶⁾. Fügen wir letztlich hinzu, daß im Jahrbuch für Bremische Statistik, dessen Angaben sicherlich in hohem Grade vergleichbar sind, die Quote des reinen Verwaltungsaufwandes für 1846 und 1850 noch mit 18,32 v.H., für 1910 aber mit 2,52 v.H. beziffert wird⁴⁰⁷⁾, so können wir mit einigem Grund behaupten, daß die "Allgemeine Verwaltung" im Schatten des außergewöhnlichen Wachstums der kommunalen Budgets stand.

Der erkennbare Trend eines relativen Rückganges würde noch deutlicher hervortreten, könnten die 1883 vergleichsweise zu 1911 umfangreicheren Naturaleinnahmen berücksichtigt werden, mit denen die Beamten neben den Besoldungen entlohnt wurden⁴⁰⁸⁾. Außerdem ist in Rechnung zu stellen,

406) So unter anderem die Arbeiten über Münster i.W., Mainz, Saarbrücken, Mühlhausen i.Th., Marburg und Lüneburg. Siehe Anm.175, S.57.

407) Vgl. Jahrbuch für Bremische Statistik, Jg.1896, S.504 u. Jg.1912, S.325.

408) Vgl. u.a. Neufang, G., a.a.O., S.24.

daß die ehrenamtliche Tätigkeit beträchtlich zurückging⁴⁰⁹⁾, da einerseits die zunehmende und komplizierter werdende Verwaltungsarbeit ausreichend geschulte Berufsbeamte erforderte, und andererseits die Bereitschaft zu einer solchen Tätigkeit nachließ, als das in der dörflichen Gemeinschaft noch bestehende Gefühl der engen Verbundenheit in den Städten, die aus Bürger- zu Einwohnergemeinden wurden, verloren ging. Und letztlich ist darauf hinzuweisen, daß sich eine Bezahlung der bisher ehrenamtlichen Ausübung gewisser Funktionen in Gemeindeparlament und -verwaltung schon deshalb stärker durchsetzte, damit auch mittellose Bevölkerungsschichten diese Ämter übernehmen konnten.

b) Bildungswesen

Innerhalb der Funktion "Bildungswesen" wollen wir, bevor die Resultate der preußischen Erhebungen zu besprechen sind, die Entwicklung auf dem Volksschulsektor aus folgenden Gründen besonders ausführlich untersuchen: Einmal, weil hier die Idee des Kommunalprinzips, das heißt, die alleinige Verantwortlichkeit der Gemeinden im Laufe des vergangenen Jahrhunderts am vollkommensten verwirklicht wurde, zum anderen, weil auf keinem anderen Gebiet die kommunalen Leistungen so kontinuierlich gestiegen sind, und letztlich, weil die Volksschulstatistik aufgrund administrativer und legislativer Erfordernisse vortrefflich ausgebildet war. Im wesentlichen beschränken wir uns auf eine Darstellung der preußischen Verhältnisse, da angenommen werden kann, daß die Entwicklung auf diesem Gebiet zwar in verwaltungs- und gesetzgeberischer Hinsicht zu großen Verschiedenheiten in den einzelnen Staaten des Deutschen Reiches geführt hat⁴¹⁰⁾, jedoch in geschichtli-

409) Wobei allerdings selbst noch 1908 von den 87 000 Beamten der preußischen Gemeindeverwaltungen 37 000 ehrenamtlich tätig waren. Vgl. Silbergleit, H., Preußens Städte, a.a.O., S.176.

410) Was selbst in den einzelnen preußischen Provinzen der Fall gewesen ist. Vgl. die Denkschrift über die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Unterrichtswesens vom Jahre 1817 bis 1860, Berlin 1869 und Gronow, M.v., Die Volksschullasten in Preußen, Aachen 1890.

cher Beziehung⁴¹¹⁾ und in den finanziellen Anforderungen an den Gemeindehaushalt⁴¹²⁾ einen einigermaßen gleichen Verlauf nahm.

Um 1820 wurden auf dem Lande teilweise noch 300 Kinder von einer Lehrkraft unterrichtet. Die örtlichen Träger der "gemeinen Schulen" hatten vielfach weder die Mittel, den Schulunterricht zu verbessern, noch sahen sie die Notwendigkeit, neue Schulen zu errichten und zu unterhalten: Die Kinder sollten so früh wie möglich in Gewerbe und Landwirtschaft mitarbeiten. Der Staat beschränkte sich auf nur gelegentliche Beihilfen zu den Volksschulskosten, eine gesetzliche Verpflichtung zur Unterstützung der Schulsozialitäten bestand für ihn nicht. Einer Berechnung von Lotz⁴¹³⁾ zufolge betrug 1830 in Preußen der gesamte Volksschulaufwand ungefähr 7 Mio.M., was einer Pro-Kopf-Quote von 0,54 M. entsprechen würde⁴¹⁴⁾.

Obgleich die Schulverbände in den folgenden Jahrzehnten vermehrte Anstrengungen unternahmen⁴¹⁵⁾, erscheint der Pro-Kopf-Aufwand von 1,61 M. im Jahre 1861 noch recht bescheiden, wenn wir ihn mit den 12,02 M. fünfzig Jahre später vergleichen (Tabelle 31). In diesem Zeitraum stiegen die gesamten Leistungen um das Sechzehnfache, die Kosten pro Schüler immerhin noch um das Siebenfache.

411) Vgl. Petersilie, A., Das öffentliche Unterrichtswesen im Deutschen Reich und in den übrigen europäischen Kulturstaaten, Bd.II, Leipzig 1897, S.126.

412) 1891/92 betrugen die Kosten pro Schüler in Preußen 29.74 M., im Deutschen Reich 30.58 M.; 1906 53.26 M. und 54.00 M. Vgl. Petersilie, A., Das niedere Schulwesen Preußens in statistischer Sicht, in: Ztschr.d. Preuß.Stat.Bureaus, 33.Jg. (1893), S.149 und Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 29.Jg. (1908), S.252.

413) Vgl. Lotz, A., Die Kosten der Volksschule in Preußen, in: Schmollers Jahrbuch, NF, 23.Jg. (1898), S.257.

414) Dieser Wert wurde aufgrund der Bevölkerungszahl des Jahres 1831 berechnet. Vgl. Statistisches Jahrbuch für den Preussischen Staat, 14.Jg. (1917), S.6.

415) Was auch in den monographischen Studien über Halle a.S., Osnabrück, Mühlhausen i.Th., Lüneburg, Weissenfels a.S., und Nordhausen zum Ausdruck kommt. Vgl.Anm.175,S.57.

Tabelle 31

Die Ausgaben^{a)} für Volksschulen^{b)} in Preußen
1861 bis 1911

Jahr	Ausgaben insres. (Mio.M.)	Ausgaben je Kopf d. Bev. (Mark)	Zunahme der Pro- kopf- sätze im Jah- resdurch- schnitt um Mark	Ausgaben je Schüler (Mark)	Die Ausgaben (in v.H.) wurden bestritten aus:		
					Mitteln d. Ver- pflichteten ^{c)}	Staats- fonds	den Schul- geldein- nahmen
1	2	3	4	5	6	7	8
1861	20,8	1,61		10,37	72,17	4,47	23,36
1867	32,3	1,93	0,05	12,48	74,65	3,95	21,40
1871	51,6	2,26	0,08	14,27	75,93	5,20	18,87
1878	100,0	3,89	0,23	23,42	74,63	12,41	12,96
1886	115,7	4,09	0,03	23,01	78,44	12,12	9,44
1901	146,2	4,88	0,16	29,74	67,26	31,80	0,94
1896	185,0	5,84	0,19	35,50	71,42	28,47	0,11
1901	260,0	7,83	0,40	47,60	72,62	27,07	0,31
1906	328,3	8,67	0,17	53,26	74,62	25,09	0,28
1911	482,9	12,02	0,67	73,47	70,78	28,84	0,38

- a) Ausschließlich Kosten der Zentralverwaltung des Unterrichtswesens, der Schulverwaltung, der Schulaufsicht und der Schullehrerseminare. Da diese Kosten von der Staatskasse getragen wurden, beläuft sich der Anteil des Staates an den gesamten Volksschulsausgaben, wie er im Staatshaushalt nachgewiesen ist, auf eine höhere Quote als die von uns errechnet.
- b) Bis 1878 einschließlich Mittelschulen, deren Ausgaben jedoch noch unbedeutend waren.
- c) Neben den Gemeinden und Gutsherren u.a. die Erträge aus dem Schul-, Kirchen- und Stiftungsvermögen.

Quellen: 1861 bis : Statistisches Handbuch für den Preussischen Staat, Bd. 1, Berlin 1868, S. 419 bis 425.
 1878 bis : Statistisches Handbuch für den Preussischen Staat, Bd. 4, Berlin 1903, S. 419/420.
 1906 und : Preussische Statistik, Heft 231, 1911 Teil I, Berlin 1913, S. 106 u. 138.

Die Ursachen dieses "intensiven" Wachstums sind teilweise in der steten Herabsetzung der Klassenfrequenz zu suchen. Im Großherzogtum Hessen wurden beispielsweise 1878 noch 71, indessen 1911 55 Schüler von einer Lehrkraft unterrichtet⁴¹⁶). Im Königreich Sachsen fiel die Quote sogar von 68 (1883) auf 43 (1910)⁴¹⁷). Anderenteils trugen die erhebliche Verbesserung des Einkommens der Lehrkräfte⁴¹⁸) sowie die Ausbreitung des Turn- und Anschauungsunterrichts und hygienische Verbesserungen (wie die Anstellung von Schulärzten) zu den steigenden Kosten wesentlich bei⁴¹⁹).

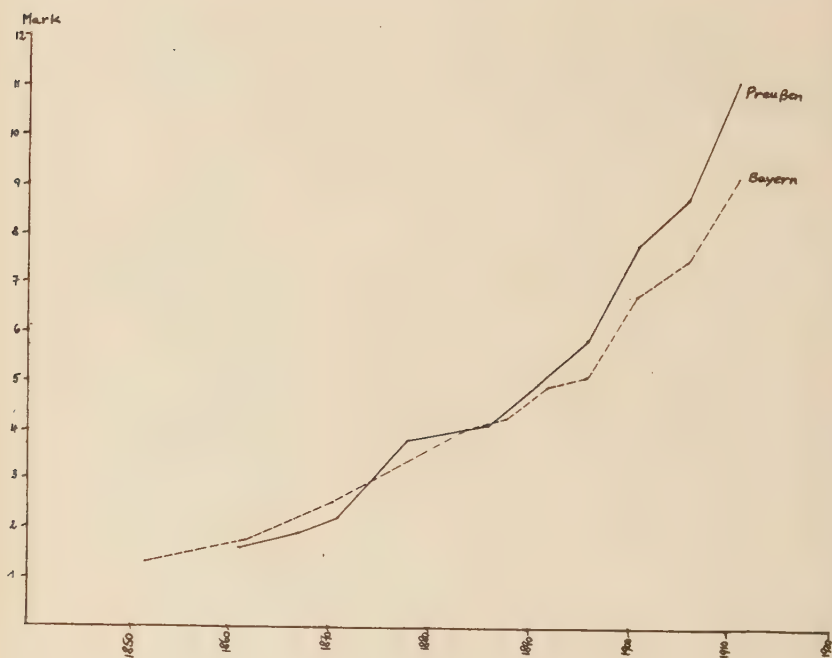
Der Anteil der örtlichen Verbände am Gesamtaufwand blieb zwischen 1861 und 1911 relativ konstant, da die 1888 eingeführte Schulgeldfreiheit durch eine erhöhte Beteiligung der Staatskasse am finanziellen Bedarf kompensiert wurde. Vergleichen wir die bayrischen Resultate mit den preußischen, so fällt auf, daß sich in Preußen der Staat erst ziemlich spät auf diesem Gebiet stärker engagierte. In Bayern wurden schon 1870/71 34,24 v.H. der Volksschulkosten aus der Staatskasse beziehungsweise den Kreisfonds finanziert (Tabelle 12), in Preußen zur gleichen Zeit aber nur 5,20 v.H. (Tabelle 31, Sp.7). Die preußischen Aufwendungen übertrafen die bayrischen sowohl je Schüler wie je Einwohner erst (Schaubild 5), als der Staatsanteil mit der Übernahme eines festen Beitrages zu jeder Lehrerstelle⁴²⁰) von 12,12 v.H. (1886) auf 31,80 v.H. (1891) stieg, während gleichzeitig die Beteiligung des Staates in Bayern mit 35,17 v.H. (1892) nahezu konstant blieb.

Weiterhin ist die Parallelität in der Zunahme von kommunalen Gesamtausgaben und Volksschulskosten zwischen 1861

-
- 416) Vgl. Hessen im Wandel der letzten hundert Jahre 1860-1960, Wiesbaden 1960, S.446.
417) Vgl. Fügner, W., Die öffentlichen Ausgaben für Schul- und Hochschulzwecke in Sachsen in der Vor- und Nachkriegszeit, Diss. Leipzig 1936, S.68.
418) Vgl. Schappacher, A., a.a.O., S.157.
419) Vgl. Silbergleit, H., Preußens Städte, a.a.O., Tabellen S.260.
420) Aufgrund der Gesetze vom 14.Juni 1888 (GS. S.240) und 31.März 1889 (GS. S.64).

Schaubild 5

Die Volksschulkosten je Kopf der Bevölkerung in Preußen und Bayern
1850 - 1911



und 1913 bemerkenswert. Tendenziell entwickelten sich beide im gleichen Rhythmus, was sich an der weitgehenden Übereinstimmung des durchschnittlichen Anstiegs der Pro-Kopf-Quoten (Tabelle 31, Spalte 4) ablesen läßt und in erster Linie auf der Tatsache beruhen dürfte, daß die Stadtgemeinden, insbesondere die der westlichen Provinzen⁴²¹⁾, je nach den finanziellen Möglichkeiten, mit ihren Leistungen weit über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinausgegangen sind⁴²²⁾. Ihnen kam deshalb auch weniger die Unterstützung des Staates zugute. Um die Gleichmäßigkeit in der Art der Vorbildung, der Auswahl und der Bezahlung der Lehrkräfte sicherzustellen⁴²³⁾, finanzierte der Staat ab 1890 mehr als 40 v.H. der ländlichen, aber weniger als 20 v.H. der städtischen Volksschulkosten. Die unterschiedliche Beteiligung des Staates am Gesamtaufwand führte zu einer erheblichen Verringerung des Gefälles zwischen Stadt- und Landgemeinden, daß gerade auf diesem Sektor um die Mitte des vergangenen Jahrhunderts bestanden hatte.

Eine in der Breite ähnliche Entfaltung kennzeichnet auch das höhere Schulwesen, auf das wir jetzt kurz zu sprechen kommen.

In der ersten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts war lediglich der Typ des humanistischen Gymnasiums allgemein verbreitet. Wie die Verdoppelung der entsprechenden Ausgaben zwischen 1841 und 1864 in Preußen beweist⁴²⁴⁾, bemühte man sich zwar, diesen Bildungszweig weiter auszu-

421) Vgl. Most, O., Die Schuldenwirtschaft der deutschen Städte, Jena 1909, S.8 und Lembke, Die Entwicklung der Rheinischen Städte unter preußischer Herrschaft, in: Verhandlungen des Ersten Rheinischen Städtetages, Koblenz 1908, S.27.

422) Siehe beispielsweise Gerstfeldt, Ph., Städtefinanzen in Preußen, Leipzig 1882, S.41 und Sonnenberg, G., Deutschlands sozialpolitische Einrichtungen im Budget des Reichs, dreier Einzelstaaten und dreier großer Städte, Berlin 1912, S.171.

423) Vgl. Wagner, A., Die finanzielle Mitbeteiligung der Gemeinden an kulturellen Staatseinrichtungen und die Entwicklung der Gemeindeseinnahmen, Jena 1904, S.3.

424) Vgl. Wiese, L., Das höhere Schulwesen in Preußen, Bd.1, Berlin 1864, S.608.

bauen, da die Schülerzahl jedoch relativ stärker stieg als die Bevölkerung, erhöhten sich die Aufwendungen pro Schüler nur wenig⁴²⁵⁾. Erst Anfang der siebziger Jahre ging das vorwiegend "extensive" Wachstum in ein "intensives" über. Allein von 1869 bis 1874 nahmen die Ausgaben der preußischen Gymnasien um 50 v.H. zu⁴²⁶⁾. Gleichzeitig wurden neue Formen des höheren Schulwesens (wie Realgymnasien und Oberrealschulen) eingeführt, wobei diese Initiativen jedoch allein auf die größeren Städte beschränkt blieben⁴²⁷⁾.

An den Unterhaltungskosten der höheren Lehranstalten für die männliche Jugend, die in Preußen im Jahrzehnt 1883/93 nur von 25,4 Mio.M. auf 31,6 Mio.M. stiegen⁴²⁸⁾, 20 Jahre später aber 90,9 Mio.M. erreichten⁴²⁹⁾, läßt sich der gewaltige Aufschwung des höheren Schulwesens ablesen, der um die Jahrhundertwende einsetzte. Dabei trug die starke Differenzierung, die in immer neuen Schultypen ihren Ausdruck fand, sicherlich zu dem Ausgabenanstieg bei; von größerer Bedeutung war aber das höhere Bildungsbedürfnis breiter Schichten. Setzen wir die genannten Summen der Jahre 1893 und 1913 in Relation zur Bevölkerung, so ergeben sich Pro-Kopf-Quoten von 0,92 M. und 2,16 M. Die Steigerungsrate der Aufwendungen pro Schüler - von 217 M. auf 381 M. - ist weit geringer, da das Verhältnis zwischen Schüler- und Einwohnerzahl 1894 noch 1:235, 1913 aber 1:176 betrug. Der Anteil, den die Gemeinden zu den steigenden Kosten beisteuerten, nahm bis 1913 stetig zu⁴³⁰⁾. Das kulturell-

425) Vgl. Wiese, L., Das höhere Schulwesen in Preußen, Bd.1, Berlin 1864, S.608.

426) Vgl. Wiese, L., a.a.O., Bd.3, Berlin 1874, S.433.

427) Im einzelnen ist die Entwicklung dargestellt bei Rethwisch, C., Deutschlands höheres Schulwesen im 19.Jahrhundert, Berlin 1893.

428) Vgl. Festschrift des Königlich Preussischen Statistischen Bureaus zur Jahrhundertfeier seines Bestehens, II.Teil, Berlin 1905, S.119.

429) Vgl. Statistisches Jahrbuch für das Königreich Preußen, 14.Jg. (1917), S.220.

430) Vgl. Klewitz, S., Die vom Staat und Kommune für den Privathaushalt übernommenen Leistungen, Leipzig 1911, S.17 und Fügner, W., a.a.O., S.84

soziale Gefälle zwischen Stadt und Land war aber auf diesem Sektor besonders auffällig. Da die Errichtung und Unterhaltung höherer Schulen zu den fakultativen Aufgaben der Gemeinden gehörte, war deren Erfüllung in erster Linie von der finanziellen Leistungsfähigkeit oder genauer, den Möglichkeiten der Anleiheaufnahme, abhängig. Es ist deshalb nicht überraschend, daß zwar die Stadtgemeinden 1883/84 für das Volksschulwesen nur den 2,6-fachen Pro-Kopf-Betrag der Landgemeinden aufwendeten, sich das Verhältnis bei höheren Schulwesen aber auf 1:275 stellte. Nach der Jahrhundertwende gingen auch die Landgemeinden zum Ausbau dieses Unterrichtszweiges über, wodurch 1911 das Verhältnis der Pro-Kopf-Ausgaben nur (!) noch mit 1:10 ausgewiesen ist.

Neben der Errichtung von Volks- und höheren Schulen, die schon im Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794 als eine Pflicht der Örtlichen Verbände genannt worden war, begannen die Gemeinden in den siebziger Jahren einige Zweige des Unterrichtswesens auszubilden, die man bis dahin nicht kannte.

Einmal handelte es sich um die sogenannten Mittelschulen, die nicht der "allgemeinen Schulpflicht" zu dienen bestimmt waren. Ihre Gründung war deshalb ganz in das Ermessen der Gemeinden gestellt, die auch lange Zeit allein die finanziellen Lasten zu tragen hatten. Daneben sind zahlreiche berufsbildende Schulformen auf kommunalem Boden erwachsen. So beispielsweise die gewerblichen Fortbildungsschulen, deren Anfänge zwar in der Form von Abendschulen bis in die fünfziger Jahre zurückreichen, die aber erst in größerer Zahl geschaffen wurden, als sich nach der Einführung der Gewerbefreiheit und der damit verbundenen Intensivierung des Wettbewerbs die Anforderungen an die Berufsausbildung erhöhten⁴³¹⁾. Die finanziellen Leistungen, die die Gemeinden

431) Wie aktuell diese Frage war, beweist die Tatsache, daß sich der Verein für Socialpolitik ausführlich mit ihr befaßte und im Ausbau des gewerblichen Fortbildungsschulwesens eine Möglichkeit zur Erhaltung der Lebensfähigkeit des Handwerks sah. Vgl. Das gewerbliche Fortbildungsschulwesen, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, 15.Bd., Leipzig 1879.

zum Ausbau des gewerblichen Fortbildungsschulwesens erbrachten, konnten wir für Bayern im einzelnen nachweisen (Tabelle 13). Besonders nach der Jahrhundertwende erhöhten sich die Anforderungen an den Gemeindehaushalt sehr stark⁴³²⁾, denn aus der anfänglich freiwillig übernommenen Aufgabe wurde um diese Zeit eine gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden, die zwar unterschiedlich in den einzelnen deutschen Ländern geregelt war, aber zumeist doch - gestützt auf die §§ 120 Absatz 3 und 142 der Reichsgewerbeordnung - eine Pflicht-Fortbildungsschule vorschrieb⁴³³⁾.

Wesentlich geringer an Umfang waren jene Aufwendungen, die zur Förderung der Volksbildung in den Etat eingesetzt wurden. Daß sich die Gemeinden der Volksbildung annahmen, läßt sich mit den höheren Anforderungen, welche die Wirtschaft an eine immer größere Zahl von Menschen stellte, nicht allein erklären. Es kam die namentlich von den Kathedersozialisten propagierte Anschauung hinzu, daß der letzte Grund aller sozialen Mißstände nicht in den Besitzunterschieden, sondern in den Bildungsgegensätzen zu suchen sei. Mit dem Ziel, die Ungleichheit der Startchancen auf dem Bildungssektor zu vermindern, gründeten die Städte in großem Umfang Volksbibliotheken⁴³⁴⁾, richteten Abendschulen ein und förderten viele Zweige der Kunst und Wissenschaft, um sie breiteren Kreisen der Bevölkerung zu öffnen⁴³⁵⁾.

- 432) Die Ausgaben der Stadt Berlin für das gewerbliche Fortbildungsschulwesen, die 1871 erst 16,1 Tsd.M. betragen, stiegen allein von 1900 bis 1910 von 398,7 Tsd.M. auf 1491 Tsd.M. Vgl. Klewitz, S., a.a.O., S.19.
- 433) In Preußen bestand 1908 bei 95 v.H. der gesamten Fortbildungsschulen der Besuchszwang. Vgl. Kommunale Rundschau, 4.Jg. (1910/11), Nr.13, S.262.
- 434) Über die Anfänge der Volksbibliotheken in den siebziger Jahren und die rasche Ausbreitung des Gedankens in der folgenden Zeit siehe Reyer, E., Entwicklung und Organisation der Volksbibliotheken, Leipzig 1893, und Leistung der Volksbibliotheken in: Der Bildungsverein, Jg.1893, Nr.13, S.17. Über die Aufwendungen der Kommunen vgl. Silbergleit, H., Preußens Städte, a.a.O., Tabellen S.254, und Kommunale Rundschau, 4.Jg., 1910/11, S.263.
- 435) Die Kulturpolitik der Städte erstreckte sich auch auf die Unterhaltung von Museen und Archiven, auf die ...

c) Sozial- und Gesundheitswesen

Ähnlich wie auf dem Schulsektor sind die noch im 18. Jahrhundert "den Privaten selbst obliegenden Leistungen"⁴³⁶⁾ der Sozial- und Gesundheitspflege zunehmend Sache der öffentlichen Körperschaften geworden. Eine kommunale Wohlfahrtspflege ersetzte, ergänzte oder erweiterte die Fürsorge religiöser Gemeinschaften und spezieller Stiftungen, als das Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794 neben der Gründung von Schulsozietäten die Bildung sogenannter Armengemeinden verbindlich vorschrieb. Der Haushalt dieser Zweckverbände sollte zwar getrennt vom Budget der politischen Gemeinde geführt werden, die kommunalen Verwaltungen waren jedoch verpflichtet, Kassendefizite dieser Sondergemeinden zu übernehmen. Nachdem sich die Zuschüsse in den ersten Dezennien des vergangenen Jahrhunderts ständig erhöht hatten⁴³⁷⁾, wurden die finanziellen Verbindlichkeiten des Armenverbandes zwischen 1870 und 1880 vollständig auf den Haushalt der politischen Gemeinde übernommen⁴³⁸⁾.

Unabhängig davon bauten religiöse Gemeinschaften und besondere Stiftungen ihre Fürsorge weiter aus. Indes verringerte sich deren Bedeutung innerhalb der gesamten Wohlfahrtspflege, beziehungsweise sie erstreckte sich künftighin vornehmlich auf Gebiete, die erst später teilweise oder vollständig den öffentlichen Körperschaften übertragen wurden, wie beispielsweise die Anstaltsfürsorge⁴³⁹⁾.

... eigene Regie oder die Unterstützung von Theatern und Orchestern, das heißt, auf Gebiete, die in den ländlichen Gemeinden von den Kommunalverbänden nicht in vergleichbarem Umfang wahrgenommen werden konnten. Vgl. Silbergleit, H., a.a.O., Tabellen S.250 u. 253; ferner Orth, Th., Untersuchungen über die Finanzverhältnisse der Preußischen Groß- und Kleinstädte vor und nach dem Kriege, Limburg a.d.Lahn, 1933, S.9.

436) Klewitz, S., a.a.O., S.30.

437) So beispielsweise in Osnabrück, Münster i.W., Oberhausen und Essen, vgl. Anm.175, S.57.

438) In Preußen war diese Entwicklung spätestens 1885 abgeschlossen, vgl. S.93.

439) In Preußen wurde sie 1875 den Provinzialverbänden übertragen, vgl. S.88.

Sehen wir uns nämlich die Entwicklung auf diesem Sektor etwas näher an, so müssen wir feststellen, daß am Beginn des vergangenen Jahrhunderts von einem kommunalen "Sozial- und Gesundheitswesen" im modernen Sinne noch keine Rede sein konnte. Die Verpflichtungen der Gemeinden erstreckten sich allein auf die sogenannte offene Armenpflege, womit die direkte finanzielle und naturale Unterstützung gemeint ist. Öffentliche Hilfe war nur für den Fall vorgesehen, daß einem Gemeindemitglied die zum Lebensunterhalt unbedingt erforderlichen Mittel nicht zur Verfügung standen⁴⁴⁰⁾. Lediglich "aus sicherheits- und gesundheitspolizeilichen Rücksichten"⁴⁴¹⁾ war man bereit, helfend einzugreifen. Die Beschränkung der Fürsorge auf die Sicherung des physischen Existenzminimums mußte angesichts einer vorwiegend agrarischen Wirtschaftsstruktur das Wachstum der Armenkassen relativ eng begrenzen⁴⁴²⁾.

Ein Wandel trat erst in den siebziger Jahren ein, als sich aus der individualistischen Ordnung Übelstände zu entwickeln begannen, die man sowohl aus kulturell-sozialen⁴⁴³⁾ wie aus politischen Erwägungen⁴⁴⁴⁾ nicht hinnehmen zu

440) Die Übereinstimmung zwischen der Zahl der Unterstützungsempfänger und der Höhe des Roggenpreises im Königreich Bayern läßt auf das Ausmaß der Fürsorge schließen. Vgl. Laves, Th., a.a.O., S.552.

441) Böhmert, V., Armenpflege und Armengesetzgebung, Berlin 1869, S.6.

442) Vgl. Tabelle 14 und den Jahresbericht des statistischen Amtes des königlichen Polizei-Präsidio zu Berlin für das Jahr 1852, in: Jahrbuch für Volkswirtschaft und Statistik, 2.Jg. (1854), S.81.

443) Die Aufgabe, die dem Staat in den sozialen Belangen seiner Bürger erwächst, will er nicht nur einseitig Rechtsstaat, sondern auch Wohlfahrtsstaat sein, wurde erst von den sogenannten Kathedersozialisten deutlich ausgesprochen, die sich 1872 im Verein für Sozialpolitik zusammenfanden. Noch 1869 meinte Böhmert als führender Publizist auf dem Gebiete des Armenwesens, daß allein eine feste Organisation freiwilliger Vereinstätigkeit zur Erreichung des Zieles einer rationalen Armenpflege anzustreben sei (a.a.O., S.6).

444) Nach Meinung von Lüdge war Richtschnur der Bismarckschen Sozialpolitik die Frage, ob und inwieweit die wirtschaftlich-gesellschaftliche Sphäre den Staat in seinem Bestand berühre, ja ihn gefährde. Vgl. Lüdge, F., Die Grundprinzipien der Bismarckschen Sozialpolitik,...

können glaubte. Ein Vergleich der bayrischen Armengesetze vom 17. November 1816 (GVBl. S. 779) und 26. April 1869 (GVBl. S. 98) veranschaulicht recht deutlich die sich anbahnende Wende in den Zielsetzungen der Wohlfahrtspflege. War 1816 noch die "Feststellung des Standes der Armut" als Hauptaufgabe der Verwaltung genannt worden, so sah das Gesetz von 1869 neben der Unterstützung hilfsbedürftiger Personen auch eine Verpflichtung der Gemeinden darin, der Verarmung entgegenzuwirken. Mit einer solchen Bestimmung rückte der Gesetzgeber eindeutig von der Armenpflege alten Stils ab, die nur die materielle Not und nicht die Gebrechen geistiger, körperlicher und sittlicher Art zu lindern gesucht hatte. Dieser Wandel trug wesentlich zur Expansion der Sozialhaushalte bei. Der Aufwand für die Anstaltsfürsorge, der 1870 noch minimal war, übertraf um die Jahrhundertwende bereits in vielen Großstädten die direkten finanziellen oder naturalen Unterstützungsleistungen⁴⁴⁵⁾. Im Anstieg der kommunalen Wohlfahrtsausgaben kommt dieser Trend insofern nur unvollkommen zum Ausdruck, als die Zahl der Hilfsbedürftigen infolge der Versicherungsgesetze der achtziger Jahre⁴⁴⁶⁾ eine Verringerung erfuhr. Wenigstens lassen die bayrischen Pro-Kopf-Ausgaben von 1,59 M. aus Mitteln der Armenpflege und von 3,22 M. aus den Fonds der

... in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 134. Bd. (1931), S. 582.

- 445) Vgl. Silbergleit, H., Finanzstatistik der Armenverwaltungen von 108 Städten und Finanzstatistik der Armenverwaltungen von 130 deutschen Städten 1901 bis 1905, Schriften des deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit, 61. Heft (1902), S. 48 und 78. Heft (1906), S. 13 bis 21.

Vor allem waren es Blinden-, Taubstumm- und Irrenanstalten, Alters- und Siechenheime sowie um die Jahrhundertwende auch die ersten Säuglings- und Kinderheime, die von den Städten in eigener Regie gegründet und unterhalten, in den ländlichen Gebieten aber allenfalls von den Kommunalverbänden ins Leben gerufen wurden. Vgl. Orth, Th., a.a.O., S. 11 und Thissen, O., Soziale Tätigkeit der Stadtgemeinden, 4. Aufl., München-Gladbach, 1910.

- 446) Es handelt sich um das Krankenversicherungsgesetz vom 15. Juni 1883, das Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884 und das Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz vom 22. Juni 1889.

Arbeiterversicherung im Jahre 1897⁴⁴⁷⁾ den Schluß zu, daß die herkömmlichen Fürsorgeträger auf einigen Gebieten ganz erheblich entlastet wurden⁴⁴⁸⁾.

Wenn dennoch beispielsweise in Preußen der Pro-Kopf-Aufwand zwischen 1883/84 und 1911 von 1,94 M. auf 7,43 M. stieg, so spricht das einmal von Erfordernissen, die mit der Industrialisierung und Verstädterung auf die Gemeindeverwaltungen zukamen, zum anderen aber auch von den Anstrengungen der Kommunen, den Notwendigkeiten gerecht zu werden. Ungewöhnlich hoch ist die Zuwachsrate des Sozialaufwandes vor allem in den Großstädten gewesen. Verausgabten sie 1883/84 schon den achtfachen Pro-Kopf-Betrag der Landgemeinden, so war es 1911 sogar eine um das Zehnfache höhere Summe. Die Ursachen der insofern auch relativ zunehmenden Differenz sind mehr oder minder in den tiefgreifenden Veränderungen des gesamten Wirtschaftsgefüges zu suchen, von denen wiederum in erster Linie die rasch wachsenden städtisch-industriellen Produktions- und Verbrauchszentren erfaßt wurden. Der mit dem verstärktem Ausbau der Verkehrsmittel begünstigte Wanderungsprozeß löste einen Strom jener "negativ privilegierten Besitzklassen" (M.Weber) aus den östlichen Provinzen in die Industriestädte des Ruhrgebietes aus⁴⁴⁹⁾, deren Arbeitskraft die einzige Einkommensquelle war und deren außerordentlich schmale und unsichere wirtschaftliche Grundlage bei vorübergehender Erwerbslosigkeit, Krankheit, Kinderreichtum oder Alter eine breite öffentliche Hilfe notwendiger denn je machte⁴⁵⁰⁾.

447) 1906 stellte sich das Verhältnis sogar auf 2,02 M. zu 6.30 M. Vgl. Zahn, F., Arbeiterversicherung und Armenpflege in Deutschland, in: Ztschr.d.Bayr.Stat.Landesamtes, 43.Jg. (1911), S.5.

448) Siehe gleichfalls Funk, M.J., Geschichte und Statistik des Bremischen Armenwesens, Bremen 1913.

449) Selbst bei der sehr hohen natürlichen Bevölkerungsvermehrung war die Einwohnerzahl in zahlreichen Kreisen der östlichen Provinzen zeitweise rückläufig. Vgl. S.205.

450) Vom Statistischen Reichsamt wurde beispielsweise ermittelt, daß 1885 rund 28 v.H. der Unterstützungsfälle auf Krankheit, 15 v.H. auf Alter, 7 v.H. auf die große

Ungeachtet der Tatsache, daß eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen, Krankenhäuser gebaut⁴⁵¹⁾ und Einrichtungen sozialfürsorgerischer und sozialpädagogischer Art geschaffen wurden, sind zwei Bereiche der Wohlfahrtspflege im weiteren Sinne zu nennen, denen gegenüber die Gemeindeverwaltungen bis zum Ersten Weltkrieg in einer weitgehend passiven Haltung verharrten. Gemeint ist einmal die Wohnungs-, zum anderen die Arbeitslosenfürsorge. Beide standen, gleichfalls als Folge- und Begleiterscheinungen der wirtschaftlichen Prosperität, im Schatten des glänzenden Aufschwunges aller Bereiche kommunalen Lebens.

Obwohl der Mangel an Kleinwohnungen mit dem Zustrom vorwiegend unvermögender Bevölkerungsschichten zu einer akuten Notlage führte⁴⁵²⁾, scheuten die städtischen Verwaltungen im Vertrauen auf die selbstregulierenden Kräfte einer freien Wirtschaft jeden unmittelbaren Eingriff⁴⁵³⁾.

... Kinderzahl und 5 v.H. auf Arbeitslosigkeit entfiel. Vgl. Statistik des Deutschen Reiches, NF, Bd.29 (1887), S.40.

451) In Berlin gab es beispielsweise 1879 nur ein Städtisches Krankenhaus! Der Aufwand für Krankenhäuser und Pflegeanstalten stieg in den folgenden dreißig Jahren um mehr als das Zweiundzwanzigfache von 524 Tsd.M. (1879) auf 11.801 Tsd.M. (1906). Vgl. Sonnenberg, G., a.a.O., S.168.

452) Der Verein für Sozialpolitik wies schon 1886 mit der Veröffentlichung eingehender Untersuchungen auf diese Frage hin und befaßte sich auch in der Folgezeit wiederholt mit ihr. Vgl. Die Wohnungsnot der ärmeren Klassen in den deutschen Großstädten und Vorschläge zu deren Abhilfe sowie Neuere Untersuchungen über die Wohnungsfrage in Deutschland, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bände 30/31 (1886) und 94 bis 98 (1901/02).

453) Vgl. Hirsch, P., Kommunale Wohnungspolitik, Berlin 1906, S.48 und die "Amtliche Denkschrift" zur Wohnungsstatistik in Preußen in den Jahren 1890, 1895 und 1900, in: Ztschr.d.Preuß.Stat.Bureaus, 42.Jg. (1902).

Selbst die gesetzlichen und polizeilichen Bestimmungen bezüglich des Wohnungsbaus wurden den veränderten Bedingungen nur unvollkommen angepaßt. Die Berliner Bauordnung enthielt beispielsweise bis 1887 keine gesundheitspolizeiliche Vorschrift, vgl. Gut, A., Der Wohnungsbau in Deutschland nach dem Weltkrieg, München 1928, S.21.

Sie sahen die Wohnungsfrage als Nebenaufgabe des allgemeinen Siedlungsproblems an, in dessen Mittelpunkt die Vermehrung des Grundeigentums als "eine der ersten und wichtigsten Aufgaben jeder verständigen Gemeindepolitik"⁴⁵⁴⁾ stand⁴⁵⁵⁾. Allenfalls waren sie bereit, billige Darlehen zum Bau von Kleinwohnungen zu vermitteln, in geringem Umfange erworbenes Bauland den gemeinnützigen Wohnungsbaugenossenschaften zwecks Bekämpfung der Bodenspekulation zum Kauf anzubieten und eine Wohnungskontrolle beziehungsweise einen Wohnungsnachweis⁴⁵⁶⁾ einzuführen. Der Eigenbau von Mietshäusern als Maßnahme städtischer Wohnungsfürsorge war ganz selten⁴⁵⁷⁾. Erst eine Verfügung des Staatskommissars für das Wohnungswesen vom 1. November 1918 sah die Gewährung von Baukostenzuschüssen aus öffentlichen Mitteln vor und leitete allgemein die finanzielle Beteiligung der Gemeinden am Wohnungsbau ein.

Nur zögernd nahmen sich die kommunalen Verwaltungen auch der Arbeitslosen an. Zwar ist Arbeitslosigkeit als Massen- und Dauererscheinung in der Wilhelminischen Epoche noch nicht aufgetreten, doch spielte sicherlich auch die Anschauung eine wichtige Rolle, daß der proklamierten Freiheit des Arbeitsvertrages die völlige Selbstverantwortlichkeit des Arbeiters als Korrelat entsprechen mußte⁴⁵⁸⁾. Eine öffentliche Sonderfürsorge für Arbeits-

454) Damaschke, A., Aufgaben der Gemeindepolitik, 5. Aufl., Jena 1904, S. 151.

455) Welche Gesichtspunkte für die starke Vermehrung des kommunalen Grundbesitzes maßgebend waren, ist behandelt worden von Gemünd, W.v., Die Kommunen als Grundbesitzerinnen, Finanzwirtschaftliche Zeitfragen, Heft 12, Stuttgart 1912, S. 8 f.

456) Erst mit dem Wohnungsgesetz vom 28. März 1918 wurden die preußischen Gemeinden verpflichtet, Wohnungsämter einzurichten.

457) Vgl. Kuczyński, R., Das Wohnungswesen und die Gemeinden in Preußen, Schriften des Verbandes Deutscher Städtestatistiker, Heft 4, Teil II, Berlin 1913, S. 3. Von finanzkräftigen Großstädten erstellte Wohnbauten für städtische Arbeiter, Angestellte und Beamte sollten in erster Linie anregend und fördernd auf den Bau einwandfreier Arbeiterwohnungen wirken. Vgl. Statistisches Jahrbuch Deutscher Städte, Jg. 1906, S. 52 ff.

458) Vgl. Die Regelung der Notstandsarbeiten in deutschen Städten, Beiträge zur Arbeiterstatistik, Nr. 2, Berlin 1905, S. 42.

lose wurde folglich nicht in Betracht gezogen⁴⁵⁹⁾. Auch sogenannte Notstandsarbeiten zur Behebung der aus dem Wechselspiel der konjunkturellen Situation resultierenden Verelendung wurden erst um die Jahrhundertwende in nennenswertem Umfang in Angriff genommen⁴⁶⁰⁾. Lediglich ein kommunaler Arbeitsnachweis war vor dem Ersten Weltkrieg bereits in großer Anzahl bekannt⁴⁶¹⁾. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Errichtung von Arbeitsvermittlungsstellen bestand aber erst vom 14. Juni 1916 an. Damit war der erste Schritt in ein Aufgabengebiet getan, das später in hohem Maße das Volumen der Gemeindehaushalte bestimmen sollte, nachdem es bis zum Ersten Weltkrieg die kommunalen Verwaltungen niemals ernstlich beschäftigt hatte.

d) Verkehrswesen

Noch stärker als die Wohlfahrtsausgaben weiteten sich die Aufwendungen für Verkehrsanlagen aus.

Betrachten wir die wenigen Vergleichszahlen, die uns zur Verfügung stehen, so fällt insbesondere die außergewöhnlich hohe Zuwachsrate in den "Gründerjahren" auf. Von 1870 bis 1878 erhöhte sich beispielsweise in den zehn größten bayrischen Städten die auf den Straßen- und Wasserbau entfallende Quote am Gesamtaufwand von 19,5 v.H. auf 24,9 v.H., wobei das Budgetvolumen selbst um 100 Prozent zunahm. Ähnlich starke Verschiebungen in den Gemeinde-

459) Den Arbeitslosen wurde im Rahmen der allgemeinen Armenpflege geholfen, sie waren damit auch den gleichen diskriminierenden Bestimmungen (Verlust des Wahlrechts) unterworfen, die alle Unterstützungsempfänger trafen.

460) Im Statistischen Jahrbuch Deutscher Städte, in das städtische Initiativen aufgenommen wurden, sobald sie eine gewisse Bedeutung erlangt hatten, ist erstmals im 5. Jahrgang (1896), S. 261 die Rede von Notstandsarbeiten. Vgl. auch Soziale Praxis, Zentralblatt für Sozialpolitik, 11. Jg. (1902), Spalte 66 und 97.

461) Siehe unter anderem Silbergleit, H., Preußens Städte, a.a.O., Tabellen S. 292; Lindemann, H., Arbeiterpolitik und Wirtschaftspflege in der deutschen Städteverwaltung, Bd. I, Stuttgart 1904, S. 74 und das Statistische Jahrbuch Deutscher Städte, 20. Jg. (1914), S. 146.

aufgaben beobachteten wir im Großherzogtum Baden. Die Leistungen der preußischen Stadtgemeinden mit über 100 000 Einwohnern stiegen gleichfalls ungewöhnlich stark an. Hatten die städtischen Verwaltungen 1869 noch 4,27 M. je Einwohner aufgewandt, so waren es 1876 nicht weniger als 13,68 M. Mit diesem Betrag, der einem Anteil von 25,19 v.H. am Gesamtaufwand entsprach, lag der Verkehrssektor nach den finanziellen Anforderungen, die er an den Gemeindehaushalt stellte, an der Spitze aller Verwaltungszweige. Seine führende Position behauptete er in der Folgezeit allerdings nicht. Da es sich in den siebziger Jahren größtenteils um Verkehrsprojekte handelte, die nur mit Hilfe von Anleihen finanziert werden konnten⁴⁶²⁾, mußte die drastische Einschränkung der Kreditaufnahme um 1880 zu einem empfindlichen Rückgang des Aufwandes speziell in diesem Bereich führen. Die Verminderung dürfte nahezu dem vorangegangenen Zuwachs entsprochen haben. 1883/84 wendeten die Großstädte nur 7,08 M. je Einwohner auf, einen allerdings noch um das Sechsfache höheren Betrag als die Landgemeinden (1,17 M.). Bis 1911 weitete sich zwar die absolute Differenz auf 16,15 M. aus, der prozentuale Anstieg in den Landgemeinden überstieg aber etwas denjenigen in den Großstädten.

Hingegen fiel der Anteil der Verkehrsausgaben am Gesamtaufwand in den Landgemeinden von 22,13 v.H. auf 16,65 v.H., in den Kleinstädten verringerte er sich nur geringfügig (von 11,55 v.H. auf 11,11 v.H.), während er in den Mittel- und Großstädten, vor allem infolge der Übernahme von bislang privatwirtschaftlich betriebenen Verkehrsunternehmungen, anstieg⁴⁶³⁾. In beträchtlichem Umfange hat auch der Ausbau einer Vielzahl von Einrichtungen sanitärer Art, der mit dem Verstädterungsprozeß einherging, die finanziellen Mittel der Kommunen beansprucht. Die Ausgaben für Kanalisation, Müllabfuhr und Straßenreinigung nahmen sich vor der Reichsgründung noch recht bescheiden im Budget aus. Im Haushalt Saarbrückens waren 1840 nur 118 M. für Müll-

462) Vgl. Gerstfeldt, Ph., a.a.O., S.64.

463) Vgl. Silbergleit, H., Preußens Städte, a.a.O., Tabellen S.322.

abfuhr zu finden, 1909 indessen 119 000 M.⁴⁶⁴⁾ Galt in Berlin um die Mitte des vergangenen Jahrhunderts noch der Satz "ein jeder fege vor seiner Tür"⁴⁶⁵⁾, so drängte nicht zuletzt auf diesem Gebiete die steigende Einwohnerzahl zu einer Übernahme der Straßenreinigung auf die städtischen Verwaltungen. In Nordhausen wuchsen die entsprechenden Kosten von 74 M. im Jahre 1803/04 nur auf 300 M. im Jahre 1864. Vierzig Jahre später beliefen sie sich auf nicht weniger als 10 394 M.⁴⁶⁶⁾

In ähnlichem Ausmaß erhöhten sich die Aufwendungen für Straßenbeleuchtung, deren Einführung zwar in vielen Städten schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts geplant worden war, aber mangels ausreichender Finanzierungsmittel zu dieser Zeit noch zurückgestellt werden mußte⁴⁶⁷⁾. Wie progressiv sich in den schnell wachsenden Industriestädten insbesondere diese Ausgaben vermehrten, wird am Beispiel Oberhausens deutlich, das vor 1866 noch keine Straßenbeleuchtung kannte, 1912 aber bereits 115 000 M. in den Haushalt einsetzen mußte^{467a)}.

Vor allem nach 1895 sind die Bemühungen zur Vervollkommenung entsprechender Einrichtungen intensiviert worden, hatte das Kommunalabgabengesetz doch den städtischen Verwaltungen das Recht verliehen, die ihnen aus der Erfüllung ihrer sanitären Aufgaben der Stadtentwässerung, Müllbeseitigung und Straßenreinigung erwachsenden Kosten als Gebühren und Beiträge auf die Nutznießer umzulegen.

e) Gewerbliche Anlagen

Nicht zuletzt legen die vielfältigen Initiativen der Kommunen auf wirtschaftlichem Gebiete Zeugnis ab von dem Wandel, der in der Wilhelminischen Epoche alle Zweige des gesellschaftlichen Lebens erfaßte.

464) Vgl. Neufang, G., a.a.O., S.51.

465) Klawitz, S., a.a.O., S.44.

466) Vgl. Schröter, K., a.a.O., S.16.

467) Vgl. Eblen, J., a.a.O., S.87.

467a) Hoffmann, F., a.a.O., S.36.

Ungefähr um die Mitte des vergangenen Jahrhunderts traten die Gemeinden aus ihrer bisher fast rein verwaltenden Funktion heraus, um selbst wirtschaftende Verbände zu werden.

Die Berechtigung leiteten sie aus den Städte- und Gemeindeordnungen der Zeit ab, die Umfang, Inhalt und Formen wirtschaftlicher Betätigung den Kommunen zur freien Entscheidung überließen⁴⁶⁸⁾. Sie knüpften damit an die Tradition der mittelalterlichen Städte an, die der absolute Staat des 17. und 18. Jahrhunderts unterbunden hatte, als er sich unter dem Banner des Merkantilismus selbst zu weitgehenden Eingriffen in das Wirtschaftsleben berufen glaubte. Die Beweggründe zur Übernahme gewerblicher Betriebe mögen im vergangenen Jahrhundert vielfältig gewesen sein⁴⁶⁹⁾, dennoch scheint weit mehr als im Mittelalter das privatwirtschaftliche Motiv einer Erzielung größtmöglichen Gewinns im Vordergrund gestanden zu haben. Jedenfalls bezog sich der den Städten häufig zum Vorwurf gemachte "Munizipalismus" speziell auf jene Bereiche, die wesentliche Überschüsse erzielten (wie beispielsweise die Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke)⁴⁷⁰⁾ und die in erster Linie nach Art, Umfang und ideologischer Begründung im Kraftfeld der politischen Meinungen standen⁴⁷¹⁾.

Sehen wir uns aber die Entwicklung auf diesem Sektor anhand der statistischen Daten etwas näher an.

Ähnlich wie für die Verkehrsanlagen beschrieben, ist besonders die enorme Zunahme der finanziellen Leistungen in

468) Vgl. Brüggelmann, H., Der Weg vom Regiebetrieb zum modernen Eigenbetrieb, in: Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand, Bochum 1957, S.19.

469) Sie werden besprochen von Klose, W., Die Finanzpolitik der preußischen Großstädte, Berlin 1907, S.8 f. und Cohn, G., Municipal Socialism, in: The Economic Journal, Vol.XX (1910), S.561 ff.

470) Über die Nettoeinnahmen vgl. Conrad, J., a.a.O., S.451.

471) Eine ausführliche Diskussion aller dieser Fragen findet sich im Band 128 der Schriften des Vereins für Socialpolitik "Gemeindebetriebe. Neuere Versuche und Erfahrungen über die Ausdehnung der kommunalen Tätigkeit in Deutschland und im Ausland", Leipzig 1908.

den "Gründerjahren" ins Auge fallend. Der Aufwand je Kopf der Bevölkerung stieg in den sieben Jahren von 1869 bis 1876 um mehr als das Vierfache (von 2,35 M. auf 12,54 M.). Gleichzeitig erhöhte sich der Anteil am Budgetvolumen mit 23,10 v.H. gegenüber 10,63 v.H. ganz beträchtlich. Insbesondere die Gründung oder Übernahme von Gas- und Wasserwerken verursachte einen außergewöhnlich großen Kapitalbedarf⁴⁷²⁾.

Als in den achtziger Jahren die Aufnahme von Anleihen weniger günstig war, ließ der Ausgabenanstieg zwar merklich nach, er dauerte jedoch ungefähr bis 1900 an. Erst um diese Zeit erlaubte die enorme Verschuldung keine weitere Kreditfinanzierung gleichen Ausmaßes. Eine dringende Notwendigkeit bestand allerdings auch nicht mehr, da sich neben den Gas- und Wasserwerken auch schon die Schlachthöfe, Markthallen, Elektrizitätswerke und teils die Straßenbahnen im Besitz der Kommunen befanden⁴⁷³⁾.

Zwischen 1883 und 1911 bemühten sich vornehmlich die Mittel- und Kleinstädte, den Standard der Versorgung mit Gas, Wasser und Elektrizität zu verbessern. Während der Pro-Kopf-Aufwand in den Großstädten nur um 53 v.H. wuchs, nahm er in den Mittel- und Kleinstädten um 227 v.H. und 1093 v.H. zu. In gleichem Verhältnis verschob sich der Anteil am Budgetvolumen in den einzelnen Gemeindegrößenklassen. Hatten die gewerblichen Betriebe in den Großstädten im Rechnungsjahr 1883/84 noch den größten finanziellen Bedarf verursacht, so war dieser Verwaltungszweig 1911 vom Schuldendienst überflügelt worden. In den Mittelstädten lag er aber erst 1911 an der Spitze und in den Kleinstädten hatte er sich vom letzten Platz sogar an die zweite Stelle vorgeschoben. Die Landgemeinden verausgabten 1883/84 mit 0,06 M. je Einwohner nur einen minimalen Betrag. Zwar stieg diese Quote bis 1911 um das Vierundzwanzigfache, doch

472) Die Gründungsjahre sind Silbergleit, H., Preußens Städte, a.a.O., Tabellen S.348 zu entnehmen.

473) Vgl. Silbergleit, H., Preußens Städte, a.a.O., S.302, 322 und 364.

kommt darin in erster Linie die Tatsache zum Ausdruck, daß ein großer Teil der in der Nähe von Industrie- und Verkehrszentren gelegenen Landgemeinden einen völlig städtischen Charakter angenommen hatte. Dank der Berliner Vororte wuchs beispielsweise der Pro-Kopf-Aufwand in der Provinz Brandenburg von 0,02 M. auf 4,30 M., während die Erhöhung in der Provinz Posen (von 0,01 M. auf 0,03 M.) unbedeutend gewesen ist^{473a}). Insgesamt können wir sagen, daß wohl die relative Differenz zwischen den einzelnen Größenklassen abnahm, daß aber auf keinem anderen Gebiet die Leistungsunterschiede vor dem Ersten Weltkrieg so beträchtlich waren wie auf dem der gewerblichen Betriebe. Im Bildungssektor betrug das Gefälle zwischen den Pro-Kopf-Ausgaben der Landgemeinden und Großstädte nur 282 Prozent, im Bereich "Gewerbliche Anlagen" aber 1082 Prozent (Tabelle 28, VI).

f) Schuldendienst

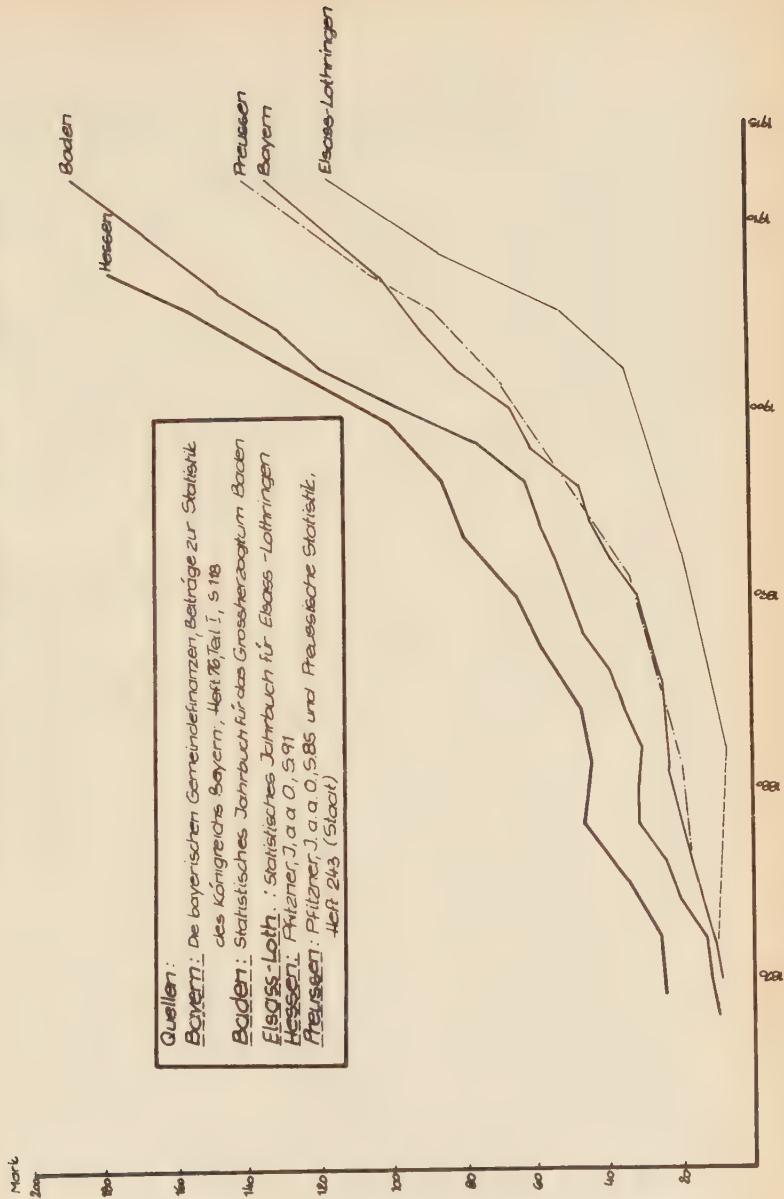
Was nun die kommunale Verschuldung und damit die Aufwendungen für Verzinsung und Tilgung betrifft, so verlief die Expansion keineswegs so kontinuierlich wie die der Schul- und Sozialleistungen.

In den siebziger Jahren stellte das außerordentlich beschleunigte Wachstum der städtischen Bevölkerung die Verwaltungen in rascher Folge vor Aufgaben, die nicht mehr im ordentlichen Haushalt unterzubringen waren. Sollten die öffentlichen Leistungen mit dem Umfange und dem Tempo der wirtschaftlichen Prosperität Schritt halten, mußten sich die Kommunen zwangsläufig stärker verschulden. Das Ausmaß, in welchem Kredite aufgenommen wurden, läßt sich an der für sämtliche Gemeinden errechneten Kopfquote ablesen (Schaubild 6). Sie stieg in Bayern von 11 M. (1872) auf 33 M. (1879), in Hessen von 25 M. auf 47 M. (1878). Entsprechend vermehrten sich die Kosten der Verzinsung und Tilgung, wie beispielsweise in den preußischen Städten

473a) Vgl. Preußische Statistik, Heft 243 (Staat), Einleitung S.70.

Schaubild 6

Die Verschuldung der Gemeinden je Kopf der Bevölkerung in
Preussen, Bayern, Baden, Hessen, Elsass-Lothringen 1876-1912



mit über 100 000 Einwohnern von 2,35 M. (1869) auf 5,32 M. (1876). Der verhältnismäßig starken Ausweitung der Schuldensumme nach der Reichsgründung folgte um 1880 ein relativer und teilweise auch absoluter Rückgang. 1882 betrug die Kopfquote in Baden 31 M., in Hessen 1881 45 M. und in Bremen verminderte sich selbst die absolute Summe von 12,9 Mio.M. auf 12,5 Mio.M., nachdem sie 1866 2,2 Mio.M. noch nicht überstieg⁴⁷⁴⁾.

Die Stagnation wurde sodann von einem leichten Anstieg abgelöst, der ungefähr bis 1895 andauerte. Von diesem Zeitpunkt an nahm die Wachstumsrate trotz der gleichfalls starken Bevölkerungsvermehrung ständig zu. Die Verschuldung je Einwohner erhöhte sich allein zwischen 1894 und 1906 in Hessen von 82 M. auf 170 M., in Bayern von 44 M. auf 99 M. und in Baden von 59 M. auf 148 M.

Vom allgemeinen Fortschrittsoptimismus um die Jahrhundertwende erfüllt, ließen vor allem die Großstädte "den mahnenden Ruf, durch größere Sparsamkeit auf der Ausgabenseite der Schwierigkeiten Herr zu werden, ziemlich eindruckslos verhalten"⁴⁷⁵⁾. In Konkurrenz miteinander strebten sie danach, die kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse ihrer Bürger zu heben, selbst wenn das nur um den Preis einer stärkeren Verschuldung möglich war⁴⁷⁶⁾. In der Tabelle 32 haben wir Bruttoausgaben und Schuldenstand je Kopf im Jahre 1911 nach verschiedenen Größenklassen geordnet. Zwischen beiden Reihen besteht eine fast vollständige Entsprechung; der Korrelationskoeffizient liegt bei 0,97⁴⁷⁷⁾. Die Parallelität zwischen zu-

474) Vgl. Jahrbuch für Bremische Statistik, Jg.1896, S.507.

475) Most, O., Die Gemeindefinanzen nach dem Kriege, in: Die Neuordnung der deutschen Finanzwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, 156.Bd., Teil II, München, Berlin 1918, S.295.

476) Vgl. Heinle, F., Die Reform des Gemeindefinanzwesens, Berlin 1906, S.30.

477) Zur Berechnung wurde die allgemein gebräuchliche Formel $r = \frac{\sum d_1 \cdot d_2}{\sqrt{d_1^2 \cdot d_2^2}}$ verwendet. d_1 und d_2 bezeichnen

die Abweichungen vom Mittelwert.

Tabelle 32

Bruttoausgaben und kommunale Verschuldung je Kopf
der Bevölkerung in Preußen 1911 nach Gemeinde-
größenklassen

Gemeindegrößenklasse				Brutto- ausgaben (M.)	Ver- schuldung (M.)
Berlin				133,9	217,8
<u>Städte</u>	mit über	200.000 Einw.		153,3	360,1
"	100.000 bis	200.000	"	151,9	308,5
"	50.000 bis	100.000	"	112,2	232,7
"	25.000 bis	50.000	"	96,5	226,3
"	10.000 bis	25.000	"	83,3	181,9
"	5.000 bis	10.000	"	65,7	123,2
		bis 5.000	"	48,7	88,0
<u>Landgemeinden</u>					
	mit über	10.000 Einw.		62,8	133,0
"	5.000 bis	10.000	"	46,0	73,0
		bis 5.000	"	21,4	22,9

Quelle: Preußische Statistik, Heft 243, Staat, S.124

nehmender Verschuldung und wachsendem Budgetumfang läßt sich weiter spezifizieren, wenn wir das Verhältnis beider Größen in den einzelnen Gruppen näher betrachten. Wir kommen dann zu dem Ergebnis, daß die größten Gemeinden relativ zu ihrem Haushaltsvolumen weit mehr Anleihen aufgenommen hatten als die ländlichen Kommunen (Tabelle 32). Diese Tatsache findet gleichfalls ihren Ausdruck in dem überdurchschnittlichen Anstieg der großstädtischen Leistungen für Verzinsung und Tilgung von 4,00 M. im Jahre 1883/84 auf nicht weniger als 31,66 M. im Jahre 1911. Sie wendeten 1883/84 erst 3,51 M. je Einwohner mehr als die Landgemeinden auf, indessen 1911 28,72 M. Die Verminderung des auf den Verwaltungszweig "Gewerbliche Anlagen" entfallenden Anteils am Gesamtaufwand wurde durch die

steigende Quote überkompensiert, die 1911 der Schuldendienst erforderte. Auf diesem Sektor war die Expansion vor dem Ersten Weltkrieg offensichtlich am stärksten.

III. Zusammenfassung der Ergebnisse

Resümieren wir unsere Ergebnisse über die Verschiebungen der Aufgabenstruktur, so können wir im Grunde nur sagen, wo die Akzente der kommunalen Leistungen um 1850 lagen, welche Verwaltungszweige mit den Wandlungen des wirtschaftlichen und kulturellen Lebens bis 1913 in den Vordergrund traten und welche Aufwandskategorien an Bedeutung einbüßten.

Einer statistisch voll befriedigenden Quantifizierung der Gemeindefunktionen sind sehr enge Grenzen gezogen. Nicht zuletzt deshalb waren wir bemüht, die wenigen Erhebungsergebnisse in eine Beschreibung der Tendenzen und Entwicklungen sowohl der großen Leistungsgebiete als auch der Veränderungen innerhalb der einzelnen Bereiche einzufügen.

Bis um die Mitte des vergangenen Jahrhunderts entfiel die größte Quote des finanziellen Bedarfs zweifellos auf die Zivil- und Polizeiverwaltung. Daneben spielten die Ausgaben für Gemeindegebäude sowie für Straßen- und Brückenbau eine wichtige Rolle. Verzinsungs- und Tilgungskosten der Gemeindeschulden waren lediglich in den Städten von Bedeutung. Das Schul- und Armenwesen lag zumeist noch in den Händen spezieller Stiftungen oder besonderer Zweckverbände. Aus dem Haushalt der politischen Gemeinde wurden lediglich Zuschüsse an die Schulsozietäten oder Armengemeinden gezahlt. Öffentliche Versorgungsbetriebe, wie Wasser-, Gas- und Elektrizitätswerke, waren weitgehend unbekannt, als noch zwei Drittel der Bevölkerung in Gemeinden mit weniger als 2 000 Einwohnern lebten.

Der Übergang vom Agrar- zum Industriestaat, den Deutschland zwischen 1871 und 1913 mit einem gewaltigen Schritt

vollzog und den wir im folgenden Kapitel noch ausführlich schildern werden, mußte dem kommunalen Haushalt ein neues Gesicht verleihen; gleichgültig, ob es sich dabei um Aufgaben handelte, die bislang religiöse Gemeinschaften oder private Stiftungen wahrnahmen (wie das Schulwesen und die Armenpflege) oder um Verpflichtungen, die erst mit der industriewirtschaftlichen Produktionsweise entstanden (wie das gewerbliche Unterrichtswesen und der Arbeitsnachweis).

Unsere Tabellen und Schaubilder geben in erster Linie über die Verschiebungen in der Zusammensetzung der Gemeindebudgets zwischen 1883/84 und 1911 Auskunft. In dieser Zeit sahen sich die städtischen Verwaltungen vor die Aufgabe gestellt, der die Gründerzeit sich versagt hatte: Erholungsstätten zu schaffen und die kulturellen und sanitären Bedürfnisse ihrer Einwohner zu befriedigen.

Insbesondere die Großstädte legten Volksparks an, bauten Krankenhäuser und richteten Volksbüchereien ein. Sie fügten der weitgehend "kommunalisierten" Gas- und Wasserversorgung die Stromerzeugung hinzu, bauten die Abwasserbeseitigung aus, errichteten Markthallen und Schlachthöfe und stellten den Ortsverkehr auf die neuesten technischen Möglichkeiten um.

Unbehindert konnte sich auch die kommunalwirtschaftliche Unternehmungsfreudigkeit entfalten, so daß den Städten zuweilen der "Munizipalsozialismus" zum Vorwurf gemacht wurde. Die sozialpolitische Bilanz bis zum Ersten Weltkrieg entsprach der mit Verstädterung und industrieller Massenproduktion einhergehenden soziologischen Umschichtung, sehen wir davon ab, daß das Kernproblem, das System der Mietskasernen, nicht beseitigt werden konnte.

Die Bedeutung der einzelnen Aufwandskategorien variierte zwar je nach den lokalen Verhältnissen mehr oder weniger, die allgemeinen Grundzüge lassen sich jedoch für die Gesamtheit der Städte und Landgemeinden mit annähernder Sicherheit nachweisen.

So können wir mit einiger Berechtigung sagen, daß von einem 1850 noch bestehenden Übergewicht der Verwaltungs-

ausgaben 1913 keine Rede mehr ist. Der relative Rückgang der finanziellen Ausgaben für das Bildungs- und Wohlfahrtswesen war nicht nahezu so ausgeprägt, jener auf dem Verkehrssektor nur geringfügig. Die gewerblichen Betriebe erforderten 1911 vergleichsweise zu 1883/84 einen leicht erhöhten Anteil am Gesamtaufwand. Die Leistungen für den Schuldendienst expandierten offensichtlich am stärksten. Der Anstieg des finanziellen Bedarfs für Verzinsung und Tilgung der Gemeindegeldschulden entsprach fast der Verminderung der auf die Funktionen "Allgemeine Verwaltung", "Bildungswesen" und "Sozial- und Gesundheitswesen" entfallenden Quote. Die Differenzierung nach Groß-, Mittel-, Kleinstädten und Landgemeinden erlaubte uns überdies, die weitgehenden Unterschiede zu beobachten, die zwischen den vier Gruppen bestanden. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang vor allem die Feststellung, daß die Veränderungen im Zeitablauf mit jenen Abweichungen übereinstimmen, die zwischen den einzelnen Gemeindegrößenklassen bestehen. Wir meinen damit, daß beispielsweise die Verminderung der finanziellen Bedeutung des Verwaltungsaufwandes zwischen 1883 und 1911 dem relativ steigenden Bedarf der Funktion "Allgemeine Verwaltung" mit abnehmender Einwohnerzahl der Kommune sowohl 1883/84 wie 1911 entspricht. Der Anteil am Gesamtaufwand betrug 1911 in den Großstädten 10,65 v.H., den Mittelstädten 13,27 v.H., den Kleinstädten 16,03 v.H. und den Landgemeinden 18,03 v.H. Ebenso erhöhten sich die Verzinsungs- und Tilgungsleistungen in allen Gruppen sehr stark; doch war der Anstieg in den Großstädten überdurchschnittlich.

Salomon Fabricant untersuchte zwar in seinem Werk "The Trend of Government Activity in the United States since 1900" nicht den Aufwand der Gemeinden verschiedener Größenklasse, sondern analysierte die öffentlichen Ausgaben in den 48 Staaten der USA, sein Ergebnis jedoch, "that the several functions are characterized by substantially different degrees of variation" (S.116), ist insofern erwähnenswert, als er gleichermaßen Gebiete mit einem unter-

schiedlichen Entwicklungsgrad des Volkswohlstandes betrachtete. Die von Fabricant aufgrund eines Vergleiches der funktional gegliederten Gesamtausgaben in den Jahren 1903 und 1942 getroffene Feststellung, daß "the relative distance between the front and rear was reduced in every function listed" (S.120/121), fanden wir hingegen nicht bestätigt. Insgesamt nahm zwar die relative Differenz zwischen dem Pro-Kopf-Aufwand der Landgemeinden und Großstädte ab, auf zwei Gebieten (Sozial- und Gesundheitswesen sowie Schuldendienst) vergrößerte sich die verhältnismäßige "Entfernung" jedoch ganz beträchtlich.

Drittes Kapitel: INTERPRETATION DES WACHSTUMS DER
KOMMUNALEN AUSGABEN VOR DEM ERSTEN
WELTKRIEG IM LICHT DER THESEN
ADOLPH WAGNERS UND DER NEUEREN
FORSCHUNG

I. Industrialisierung und Verstädterung im 19. Jahrhundert

Der Zeitraum, mit dem wir uns in dieser Arbeit befassen, umschließt zwar nur 64 Jahre, er ist jedoch als eine Periode tiefgreifender Wandlungen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens in die Geschichte eingegangen. Industrialisierung und Verstädterung schufen neue Bedingungen und Möglichkeiten menschlichen Daseins, die sich bis in die heutige Zeit fortsetzen. Alle Veränderungen aufzählen oder die Impulse und Ereignisse gar nach dem Einfluß abwägen zu wollen, den sie auf die Ablösung der mittelalterlich-handwerklich-agrarischen Sozialordnung im vergangenen Jahrhundert ausübten, ist bei der gebotenen Kürze von vornherein ausgeschlossen⁴⁷⁸⁾.

478) In diesem Zusammenhang sei verwiesen auf Treue, W., Wirtschafts- und Sozialgeschichte Deutschlands im 19. Jahrhundert, in: Gebhardt, B., Handbuch der deutschen Geschichte, 8. Aufl., Bd. 3, Stuttgart 1960 und Bechtel, H., Wirtschaftsgeschichte Deutschlands im 19. und 20. Jahrhundert, München 1956.

Da der Wandel in der Staatsauffassung ohnedies im Rahmen der Diskussion einiger Ursachen wachsenden kommunalen Bedarfs noch zu besprechen sein wird, wollen wir an dieser Stelle vornehmlich die Industrialisierung und die gleichsam mit ihr funktional verbundene großstädtische Agglomeration in knappen Umrissen beschreiben.

Uneingeschränkt bleibt indes gültig, daß Ideen und Zeitströmungen, die sich in personenrechtlichen Veränderungen, ökonomisch-liberalen Reformgedanken, verfassungsrechtlichen Bestrebungen und sozialpolitischen Zielsetzungen niederschlugen, zur industriewirtschaftlichen Entfaltung beigetragen haben; mehr noch, allein in Verbindung mit diesen Zeitmächten konnte die industrielle Leistungswelt zu einer die großen Veränderungen der Epoche auslösenden Kraft werden.

Daß der gesamte Industrialisierungsprozeß in Deutschland vergleichsweise zu anderen westeuropäischen Ländern sehr spät einsetzte, ist Ausdruck und Folge einer Sonderlage, deren Ursachen zeitlich sehr weit zurückreichen. Ihnen wollen wir nicht weiter nachspüren⁴⁷⁹⁾. Stattdessen gehen wir von einem Vorgang aus, der maßgeblich die spätere Entwicklung beeinflusste: die sogenannte Bauernbefreiung in Preußen. Da freie Arbeit ergiebiger zu sein pflegt als Fronarbeit, entstand ein Überschuß an Landarbeitern, der trotz niedrigster Löhne keine Beschäftigung finden konnte. Dieser Zustand wurde verstärkt mit der Aufhebung der Heiratsbeschränkungen für das Gesinde und der verheerenden Wirtschaftskrise, die nach den Napoleonischen Kriegen vor allem die Städte heimsuchte, wodurch die Aufnahmefähigkeit der Handwerks- und Gewerbewirtschaft vollkommen unzulänglich war.

Den Ausschlag für die Unterbeschäftigung auf dem Lande gaben jedoch die sehr viel rationelleren Verfahren in der

479) Ein entscheidender Grund liegt sicherlich in dem völligen wirtschaftlichen Zusammenbruch nach dem Dreißigjährigen Krieg.

Landwirtschaft. Liberale Zollgesetze⁴⁸⁰⁾ förderten sie ebenso wie Justus v. Liebig's Lehre, daß der Landbau gleich jedem anderen Gewerbe durch bewußten und gezielten Kräfteinsatz eine bestimmte Stoffumwandlung hervorzubringen vermag. Trotz zeitweiliger krisenhafter Rückschläge trugen die Fortschritte der Großlandwirtschaft nicht nur wesentlich zur Errichtung neuer Industrien auf agrarischer Rohstoffbasis bei, sie schufen auch günstige Voraussetzungen für die Verbreitung erwerbswirtschaftlich-kapitalistischer Methoden und Gesinnungen.

Der Industrialisierungsprozeß deutete sich aber bestenfalls erst an, als Brennereien, Brauereien, Tabakfabriken, Ölmühlen, Zuckerfabriken und Sägemühlen in großer Zahl entstanden⁴⁸¹⁾; denn die Technisierung der textilen Produktion in Sachsen nahm sich noch recht bescheiden aus, die frühzeitigen Ansätze des Bergbaus und Hüttenwesens in Oberschlesien stagnierten angesichts der englisch-schottischen Konkurrenz und in den rheinischen Gebieten traten die Kräfte eines, vom absolutistisch-merkantilen Privilegiensystem sich emanzipierenden, der industriellen Zukunft zugewandten Bürgertums erst zaghaft in Erscheinung.⁴⁸²⁾

Was in unserer Vorstellung mit dem naturwissenschaftlich-technischen Fortschritt am engsten verknüpft ist, Maschinenindustrie und chemische Industrie, kann als eigentliches Phänomen und säkulares Ereignis seit 1850 aufgefaßt werden.

480) Vor allem das Zolltarifgesetz von 1818, aufgrund dessen die Binnenzollschranken in Preußen beseitigt wurden, um, wie es im Vorwort des Gesetzes heißt, "die Beschränkungen des freien Verkehrs zwischen den verschiedenen Provinzen aufzuheben". Vgl. Treue, W., Wirtschaftszustände und Wirtschaftspolitik in Preußen 1815-1825, Stuttgart, Berlin 1937, 3. Abschnitt.

481) Die Produktionssteigerungen dieser Gewerbebezüge sind ausführlich nachgewiesen bei Dieterici, C.F.W., Der Volkswohlstand im Preußischen Staate, Berlin 1846.

482) Daß die für die Industrialisierung in Deutschland so bedeutsame rheinisch-westfälische Unternehmerschicht erst seit der Jahrhundertmitte ihre charakteristischen Wesensmerkmale und Verhaltensformen aufweist, hat Zunkel, F., Der rheinisch-westfälische Unternehmer 1834 bis 1879, Köln 1962 im einzelnen beschrieben.

Die Bildung des Deutschen Zollvereins, der am 1. Januar 1834 in Kraft trat, ein Importzoll auf Roheisen seit 1844 und die steigende Nachfrage infolge des Eisenbahnbaus begünstigten nicht nur den Aufbau einer leistungsfähigen Eisenindustrie⁴⁸³⁾, sondern sie verhalfen auch dem neuen unternehmerischen Wirtschaftsgeist allenthalben zu größerer Wirksamkeit. Die Gründung von Gewerbeinstituten und Gewerbevereinen, die Einführung des Patentschutzes und die Pflege des Ausstellungswesens, um nur einige Faktoren zu nennen, waren Ausdruck und Folge einer Wirtschaftsgesinnung, die sich in der Errichtung von Bankinstituten, der Ausbreitung von Aktiengesellschaften und der Finanzierung bedeutender Produktions- und Verkehrsunternehmungen durch die neuen Kreditanstalten manifestierte.

Gleichwohl dauerte es noch volle zwei Jahrzehnte, bis die unternehmerischen Energien im Zeichen der Beseitigung aller noch bestehenden gesetzlichen Hemmungen des freien Wettbewerbs zur vollen Geltung gelangten. In den sechziger Jahren wurde sowohl die völlige Freizügigkeit eingeführt (Bundesgesetz vom 1. November 1867) wie die Zunftverfassung, die bisher die Ausübung gewisser Gewerbe an das Gemeindebürgerrecht geknüpft hatte, vom System der Gewerbefreiheit abgelöst (Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869). Hinzu kam, daß seit dem 6. Juni 1870 nicht mehr die Heimat-, sondern die Wohnsitzgemeinde zur Unterstützung Hilfsbedürftiger verpflichtet war, wodurch der Zuzug ärmerer Bevölkerungsschichten in die Städte wesentlich erleichtert wurde. Erst als diese Neuregelungen in Kraft traten und die Abgeschlossenheit der Verbraucher, die zum Schutze des Handwerks beitrug, mit dem Ausbau der Verkehrswege und der Möglichkeit der Massenbeförderung wegfiel, begann der stürmische Aufschwung der deutschen Industrie.

In wenig mehr als 30 Jahren (1871 bis 1913) stieg der Index der industriellen Produktion von 21 auf 100. Der Verbrauch an Steinkohle je Einwohner erhöhte sich von 776 kg

483) Im Jahre 1841 haben gleichzeitig die Firmen Borsig in Berlin und Maffei in München die ersten Lokomotiven gebaut.

auf 2719 kg und die Roheisen- und Rohstahlerzeugung expandierte von 1,26 Mio. t auf 34,07 Mio.t.⁴⁸⁴⁾

Daß die auf Massenerzeugung und -verbrauch von Eisen und fabrikmäßig betriebenen Bergbau beruhende Industrialisierungswelle mit einem hektischen Bevölkerungswachstum zusammenfiel, ist sicherlich kein Zufall. Die Expansion der Wirtschaft schuf zusätzliche Existenzmöglichkeiten, und der Verkehr erschloß gewaltige Produktionsräume sowohl für die Steigerung der Erzeugung von Nahrungsmitteln als auch für den Absatz von Industrieprodukten. Nebenher trug der technische und wissenschaftliche Fortschritt zur Verbesserung der Volkshygiene bei. Selbst bei einer gleichbleibenden Geburtenrate wäre die Einwohnerzahl, die sich zwischen 1849 und 1913 nahezu verdoppelte, infolge der rapid steigenden Lebenserwartung gewachsen⁴⁸⁵⁾.

In Abhängigkeit von der ungewöhnlichen Vermehrung der Bevölkerung nahm die durchschnittlich auf einem Quadratkilometer lebende Zahl der Menschen sehr stark zu. Sie erhöhte sich im Zeitabschnitt 1814 bis 1864 um 27, in der darauffolgenden Periode von ebenfalls 48 Jahren aber um 49⁴⁸⁶⁾.

Darüber hinaus löste das Zeitalter der Technik mit der Industrialisierung eine grundlegende Verschiebung im Verhältnis der städtischen zur ländlichen Bevölkerung aus. In den ersten Dezennien des vergangenen Jahrhunderts lebten noch mehr als 70 v.H. der gesamten Bevölkerung Deutschlands in Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern. Da einesteils der "Zug zur Stadt" aus den früher genannten Gründen sehr gering, anderenteils die Geburtenrate auf

484) Diese Vergleichszahlen wurden dem Band 199 der Statistik der Bundesrepublik Deutschland, S.46 u.S.48 entnommen.

485) Obgleich zwischen 1871 und 1880 die Geburtenrate in Deutschland die in allen anderen Ländern Europas übertraf, vollzog sich aufgrund einer rapid abnehmenden Sterblichkeit zwischen 1890 und 1910 der stärkste Bevölkerungszuwachs. Vgl. Bolte, K.M., Artikel "Bevölkerungsbewegung", in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1959, S.175.

486) Vgl. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1963, S.33.

dem Lande vergleichsweise hoch war, wuchs vor 1850 die Bevölkerung der ländlichen Gemeinden stärker als die der städtischen Kommunen⁴⁸⁷⁾; eine Tatsache, die sich darin ausdrückt, daß zwischen 1816 und 1861 die Einwohnerzahl der ostelbischen Landesteile (ohne Berlin) um 80 v.H., die des Rheinlandes und Westfalens aber nur um 62,9 v.H. zunahm⁴⁸⁸⁾. Wenn 1901 die Steigerung gegenüber 1816 rund 135 Prozent beziehungsweise 357 Prozent betrug, so sind allein schon damit die Auswirkungen der Industrialisierung auf die Siedlungsstruktur eindrucksvoll nachgewiesen.

Insbesondere ab 1870 setzte ein Verstädterungsprozeß ohne gleichen ein (Tabelle 33).

Tabelle 33

Bevölkerung im Deutschen Reich nach Gemeindegrößen-
klassen 1871, 1900, 1910 (in v.H.)

Jahr	Gesamt- bevöl- kerung	Gemeinden mit Einwohnern					
		unter 2000 (länd- liche Gemeinden)	2000 bis unter 5000 (Land- städte)	5000 bis unter 20000 (Klein- städte)	20000 bis unter 50000 (Mittel- städte)	50000 bis unter 100000 (Mittel- städte)	100000 und mehr (Großstädte)
1871	100	62,6	12,8	11,5	3,8	3,8	5,5
1900	100	44,0	12,2	13,4	8,1	4,9	17,4
1910	100	38,5	11,2	13,6	8,2	5,6	22,9

Quelle: Statistik des Deutschen Reiches, Bd.451, S.43.

Die Zahl der Großstädte stieg zwischen 1871 und 1910 um 41 (von 8 auf 49), während sich gleichzeitig die der Mittelstädte von 19 auf 43 erhöhte. 23 Großstädte hatten 1910 mehr als 200000 Einwohner, sieben unter ihnen mehr als eine

487) Vgl. Jahrbuch für die Amtliche Statistik des Preußischen Staates, 1.Jg. (1863), S.110.

488) Vgl. Statistik des Deutschen Reiches, Bd.451, Teil I, S.23.

halbe Million. Der industriellen Entwicklung gemäß lagen die meisten Großstädte im Westen des Reiches, allein 14 in der Rheinprovinz und Westfalen. Nur die Berliner Vororte, die aus stillen Dörfern zu Wohngemeinden der in der Reichshauptstadt Beschäftigten wurden, lassen einen Vergleich mit dem stürmischen Wachstum der Industriegemeinden an der Ruhr zu.

Die Verlagerung des Bevölkerungsschwergewichts vom Lande in die Stadt ist zwar hauptsächlich durch Zuwanderung der Landbevölkerung aus der Umgebung der Städte eingetreten, doch fand auch überregional eine Ost-West-Wanderung statt, die vorwiegend die Landbevölkerung der preußischen Ostprovinzen in die Industriegebiete an Rhein und Ruhr führte. Ungeachtet ihres steten und starken Geburtenüberschusses hat die ländliche Bevölkerung in Pommern, Posen und Westpreußen nicht etwa wesentlich zugenommen, sondern sie ging zeitweise sogar zurück⁴⁸⁹⁾. Wenn 1860 noch die gesamte Belegschaft des Bergbaus an der Ruhr einheimischer Herkunft war, 1893 aber nicht mehr als 62 v.H.⁴⁹⁰⁾, so entfiel nunmehr ein wesentlicher Teil der Beschäftigten auf Zugewanderte aus den Ostprovinzen, denn allein zwischen 1880 und 1900 stieg die Zahl der aus Pommern, Posen, Ost- und Westpreußen stammenden Einwohner im Rheinland und Westfalen um mehr als das Siebenfache⁴⁹¹⁾.

Mit diesen wenigen Zügen wollen wir uns begnügen, um die sich verändernden Daseinsbedingungen der Menschen anzudeuten. Stetig und unaufhaltsam, so glaubte man, werde sich die einmal eingeschlagene Entwicklungsrichtung fortsetzen; mag es sich dabei um die Steigerung des Realeinkommens, die Zunahme der Rohstoffherzeugung, die industrie-

489) Vgl. Statistik des Deutschen Reiches, Bd.451, Teil I, S.24 und Rogmann, H., Die Bevölkerungsentwicklung im preußischen Osten in den letzten hundert Jahren, Diss. Berlin 1936.

490) Vgl. Gothein, E., Bergbau und Hüttenwesen, in: Grundriß für Sozialökonomie, Bd.4, 2.Aufl., Tübingen 1923, S.334.

491) Vgl. Kirsten, E., Buchholz, E.W., Köllmann, W., Raum und Bevölkerung in der Weltgeschichte, in: Bevölkerungs-Ploetz, Bd.2, Würzburg 1935, S.223.

städtischen Agglomerationen, die Kapitalkonzentrationen oder die Ausdehnung der Staatstätigkeiten handeln.

II. Kritische Würdigung des "Gesetzes der wachsenden Ausdehnung der Staatstätigkeiten"

Aufgrund fragmentarischer statistischer Daten über die Staatsausgaben und kommunalen Steuereinnahmen um die Mitte des 19. Jahrhunderts behauptete Adolph Wagner⁴⁹²), daß "beobachtungsmäßig, historisch und statistisch nachweisbar"⁴⁹³) "bei fortschreitenden Culturvölkern regelmäßig eine A u s d e h n u n g der Staatsthätigkeiten erfolgt"⁴⁹⁴). "Eine immer g r ö ß e r e und w i c h t i g e r e Q u o t e der Gesamtbedürfnisse eines fortschreitenden Culturvolks" werde "durch den Staat s t a t t durch andre Gemein- und Privatwirthschaften befriedigt"⁴⁹⁵). Den Staat faßt er dabei "mit den anderen, seine Thätigkeit ergänzenden Zwangsgemeinwirtschaften zusammen" und kommt zu dem Schluß, daß "sich auch eine Z u n a h m e der g e s a m m t e n z w a n g s g e m e i n w i r t h s c h a f t l i c h e n , besonders der s t a a t l i c h e n und c o m m u n a l e n , auf K o s t e n der übrigen gemein- und privatwirtschaftlichen Thätigkeit"⁴⁹⁵) vollzieht.

Aus dieser Formulierung geht zweifelsfrei hervor, daß Wagner von einem tendenziell steigenden Anteil der öffentlichen Gebietskörperschaften am Sozialprodukt mit wachsendem

492) Wir beziehen uns auf seine "Allgemeine oder theoretische Volkswirtschaftslehre", Teil I, Leipzig und Heidelberg 1876 (künftig zitiert als "Volkswirtschaftslehre") und auf seinen Beitrag "Staat (in national-ökonomischer Hinsicht)" im VII. Band der 3. Auflage des "Handwörterbuchs der Staatswissenschaften, Jena 1911 (im folgenden zitiert als "Staat").

493) Staat, a.a.O., S. 734. Lediglich in den ersten beiden Auflagen seiner "Allgemeinen oder theoretischen Volkswirtschaftslehre" belegte er die zahlenmäßige Entwicklung einzelner Etats. In den späteren Veröffentlichungen beschränkte er sich auf Quellenhinweise.

494) Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 260.

495) Ebenda, S. 261.

materiellem Wohlstand überzeugt war. "Wie diese Behauptung selbst zu interpretieren ist: ob als Postulat, Vision oder als 'Entwicklungsgesetz' oder Gesetz von 'entwicklungsmäßigem Charakter'"⁴⁹⁶⁾, soll hier ebensowenig erörtert werden wie die *contradictio in adjecto*, die insofern seiner Argumentation anhaftet, als er einerseits von der gesetzmäßigen Ausdehnung des öffentlichen Sektors spricht, gleichzeitig aber meint: "Eine ganz bestimmte Grenze für die Staatsthätigkeit läßt sich nicht prinzipiell ziehen ... Aber eine Grenze ist dennoch da und wird immer da sein."⁴⁹⁷⁾

Uns interessiert in diesem Zusammenhang vornehmlich die Frage: Bestätigen die empirischen Resultate die Wagner'sche Voraussage, oder genauer, nahm die auf alle "Zwangsgemeinschaften" entfallende Quote am volkswirtschaftlichen Gesamtertrag tatsächlich bis zum Ersten Weltkrieg tendenziell zu?

Um diese Frage zutreffend beantworten zu können, müßten wir nicht nur die Aufwandsentwicklung der kommunalen Gebietskörperschaften kennen, sondern auch das Wachstum der Länderetats und des Reichshaushaltes eruieren.

Allem Anschein nach analysierten Andic und Veverka die Entfaltung öffentlicher Tätigkeit auf der Länder- und Reichsebene mit weit mehr Sorgfalt als jene im kommunalen Bereich. Insofern sind wir sicherlich berechtigt, ihre Ergebnisse zu akzeptieren und sie mit den von uns ermittelten zu verknüpfen.

Auf dem Höhepunkt der "Gründerkrise" (1881) dürfte der kommunale Aufwand nicht mehr als 580 Mio.M. ausgemacht haben; 1913 betrug er 3145 Mio.M. (Tabelle 26). Die Ausgaben der Länder und des Reiches stiegen im Zeitraum 1881 bis 1913 von 1347 Mio.M. auf 6502 Mio.M.⁴⁹⁸⁾

496) Timm, H., a.a.O., S.208.

497) Staat, a.a.O., S.739. Mit beiden Fragen beschäftigt sich Timm, H., a.a.O., sehr eingehend.

498) Andic, S. und Veverka, J., a.a.O., S.244.

Das Budgetvolumen der öffentlichen Gebietskörperschaften Deutschlands wuchs mithin um 477 v.H. Dem steht eine Vermehrung des Sozialproduktes um 292 v.H. gegenüber⁴⁹⁹⁾, was gleichbedeutend ist mit einer Zunahme des Anteils der öffentlichen Hand am Volkseinkommen von 11,4 v.H. auf 19,5 v.H.⁵⁰⁰⁾ Das weitgehend spekulative "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit"⁵⁰¹⁾ wird damit für die Wilhelminische Epoche von der Empirie voll bestätigt.

Obzwar Wagner seine Voraussage als "Gesetz" nur in dem Sinne verstanden wissen will, "in welchem dieser Ausdruck auf dem Gebiete der sozialen und wirtschaftlichen Erscheinungen gebraucht wird" und, wie er hinzufügt, "wohl auch gebraucht werden darf", erscheint ihm die Ausdehnung der Staatstätigkeiten als "etwas zu Regelmäßiges"⁵⁰²⁾, daß wir uns nun fragen müssen, unter welchen Prämissen er zu dieser Aussage gelangte.

Wie im vorangehenden Abschnitt bereits dargelegt, lösten Industrialisierung und Verstädterung in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts die mittelalterlich-handwerklich-agrarische Sozialordnung endgültig ab. Wagner erlebte alle Phasen dieses Prozesses, der sich in einem relativ kurzen Zeitraum von ungefähr fünfzig Jahren vollzog. Da der "Fortschritt der Cultur und Volkswirtschaft" ebenso offensichtlich war wie der Anstieg des öffentlichen Bedarfs, folgert er, daß den sozialökonomischen Veränderungen jene "inneren Ursachen und Bedingungen"⁵⁰³⁾ eigen sind, die einen relativen Anstieg der Staatstätigkeiten bewirken.

Als treibende Kräfte, "welche zu einer extensiv und intensiv gesteigerten öffentlichen und insbesondere Staatsthätigkeit auf dem Gebiete des Rechts- und Machtzwecks

499) Nach Hoffmann, W.G. und Müller, J.H., a.a.O., S.40/41.

500) Andic, S. und Veverka, J., a.a.O., S.244 beziffern die Anteile auf 10,0 (1881) und 17,7 (1913).

501) Wie bereits erwähnt, untermauerte Wagner seine Behauptung nur ungenügend mit statistischen Daten, wobei zu seiner "Entlastung" allerdings hinzuzufügen ist, daß die Informationen über das Volkseinkommen in seiner Entwicklung noch recht mangelhaft waren.

502) Staat, a.a.O., S.734.

503) Ebenda

führen"⁵⁰⁴), sieht er unter anderem "die mit den Fortschritten der Kultur ... immer wichtiger werdende Garantie ungestörter Rechtssicherheit im Innern des Landes"⁵⁰⁵) und die "mit der steigenden Volksdichtigkeit (Städtewesen, Industriesitze)"⁵⁰⁶), dem "System der freien Concurrenz"⁵⁰⁷) und "der immer entwickelteren Arbeitsteilung stets komplizierter werdenden Verkehrs-, Wirtschafts- und Rechtsverhältnisse"⁵⁰⁸) an.

Gleichermaßen glaubt er, die Ausdehnung der Staatstätigkeiten auf dem Gebiete des "Cultur- und Wohlfahrtszwecks" "durch Beobachtung constatieren und aus den Verhältnissen des Volkslebens auf höheren Culturstufen ... auch erklären und begründen"⁵⁰⁹) zu können. "Momente der Entwicklung der Produktionstechnik, Bedürfnisse des Großbetriebs, Übelstände des spekulativen Privatkapitals und der Organisationsformen derselben (Aktienwesen, Börse)"⁵¹⁰) würden mit fortschreitender Industrialisierung den Staat zunehmend an der materiellen Produktion teilnehmen lassen, da er sich, als einzige Alternative zur privaten Aktiengesellschaft, verpflichtet fühle, die Bildung von Monopolpreisen wie die infolge periodischer Störungen eintretende Minderung der Effizienz des volkswirtschaftlichen Realkapitals zu verhindern⁵¹¹).

Neben einer wachsenden Teilnahme an der Sachgüterproduktion vollziehe sich "auf anderen Kulturgebieten eine ähnliche, aber im ganzen noch ausgedehntere und intensivere Entwicklung in der Richtung, Einrichtungen, Anstalten, Leistungen auf Staat, Gemeinde, Verbände zu übernehmen"⁵¹²). Insbesondere denkt Wagner an das "Unterrichts-, Bildungs-, Schul-, Sanitäts-, Hilfs-, Armen-, Wohltätigkeitswesen

504) Staat, a.a.O., S.735.

505) Ebenda

506) Ebenda

507) Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S.266.

508) Staat, a.a.O., S.735.

509) Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S.268.

510) Staat, a.a.O., S.735.

511) Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S.271.

512) Staat, a.a.O., S.736.

usw."⁵¹³⁾, wenn er "steigende Anforderungen hinsichtlich der Befriedigung der bezüglichlichen Gemein- und Culturbedürfnisse" voraussagt. "Dieselben müssen *a l l g e m e i n e r , r e i c h l i c h e r , v o l l k o m m e n e r* befriedigt werden, daher z.B. mehr Schulen, mehr und gleichzeitig schwächer besetzte Classen darin, mehr wissenschaftliche Arbeitstheilung unter den Lehrkräften; feinere Ausbildung der Verkehrsanstalten, ... sorgfältigere Wahrnehmung aller Gesundheitsinteressen der Bevölkerung, namentlich der unteren Classen, ..., wachsende Theilnahme der Masse der Bevölkerung an den wichtigeren Culturgütern (Unterricht, Bildungsmittel)."⁵¹⁴⁾ "Weil es sich nach den beherrschenden Ideen der Kulturwelt um ... Angelegenheiten des Gemeinwohls, um Pflichten der Gesellschaft gegen die sozial und ökonomisch schwächeren Volkselemente, um große allgemeine Interessen des ganzen Volks, um größere Sicherung und reichlichere Bemessung der betreffenden Bedürfnisbefriedigungen, um großen Kostenaufwand dafür, um möglichste Zugänglichkeit für alle Kreise und Classen des Volks ... handelt"⁵¹⁵⁾, übernehmen die öffentlichen Körperschaften bestehende Einrichtungen oder gründen neue Anstalten.

Selbst wenn wir es bei dieser knappen Übersicht der von Wagner für relevant erachteten Wirkungsfaktoren belassen, wird ersichtlich, daß eine Prüfung seiner Argumente anhand unserer Ausführungen im Grunde einer nochmaligen Aufzählung aller Gesichtspunkte gleichkäme, die wir bereits im Rahmen der Beschreibung einzelner Leistungsgebiete der kommunalen Verwaltungen nannten. Die "wachsende Theilnahme der Masse der Bevölkerung an den wichtigeren Culturgütern" schilderten wir ebenso ausführlich wie die vielfältigen Initiativen auf dem Wohlfahrtssektor oder die zunehmende Verbreitung des "Munizipalsozialismus".

513) Staat, a.a.O., S.736.

514) Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S.272.

515) Staat, a.a.O., S.736.

Insofern besticht die Gründlichkeit geradezu, mit der Wagner die Veränderungen in allen Bereichen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens beobachtete und in der Tat sämtliche Faktoren aufzählte, die das Wachstum der öffentlichen, insbesondere aber der kommunalen Haushalte bewirkten. Daß er dabei die einzelnen Kräfte nicht nach dem Grad ihres Einflusses klassifizierte, kann ihm wohl kaum zum Vorwurf gemacht werden. Zwar versuchen wir im folgenden Abschnitt, die Komplexität der auf den öffentlichen Bedarf einwirkenden Momente in einzelne Bestandteile aufzulösen, doch handelt es sich bei den Kriterien "Einkommen" und "Verstädterung" selbst wieder um Maßstäbe, welche ihrerseits Ausdruck und Folge bestimmter Impulse und Bedingungen gewesen sind. Auch wird der Versuch, eine Beziehung zwischen öffentlichen Ausgaben und verursachenden Faktoren aufzustellen, schon insofern mit "a good deal of speculation"⁵¹⁶⁾ verbunden bleiben, weil es in der Wirklichkeit äußerst schwierig ist, jeweils festzustellen, was Ursache und was Wirkung ist.

Die von Wagner mehr oder weniger ausführlich diskutierten Gesichtspunkte bilden letzten Endes, von einer später zu besprechenden Ausnahme abgesehen, das Gerippe dessen, was die Wissenschaft auch heute als ursächlich für die auffällige Expansion der öffentlichen Haushalte ansieht⁵¹⁷⁾.

Unterstellt man nämlich Wagner, was ihm allerdings nicht ganz gerecht wird, er sei der Meinung gewesen, "that the ratio of government expenditures to national income would rise with growing industrialization and urbanization"⁵¹⁸⁾, so reduziert man das mit dem "Fortschritt der Cultur und Volkswirtschaft" umschriebene Bündel von Wirkungskräften auf jene zwei Faktoren, die mehr als 80 v.H. des Ausgabenanstiegs im kommunalen Bereich verursachten⁵¹⁹⁾.

516) Fabricant, S., a.a.O., S.122.

517) Vgl. unter anderem Pütz, Th., a.a.O., S.54; Colm, G. und Helzner, M., a.a.O., S.58/59 sowie Brownlee, O.H. und Allen, E.D., Economics of Public Finance, 2nd.ed., New York 1954, S.25.

518) So Colm, G. und Helzner, M., a.a.O., S.62.

519) Der Nachweis wird im nächsten Abschnitt geführt.

Unserer Ansicht nach kann die Wagnersche These nur in zweifacher Hinsicht Gegenstand einer ernsthaften Kritik sein. Erstens insofern, als Wagner in dem relativen Anstieg des öffentlichen Aufwandes nicht eine kurzfristige und vorübergehende Erscheinung, sondern eine langfristig wirksame Tendenz sah. Bei dieser Annahme hätte er konsequenterweise versuchen müssen, "die Prämisse des Fortbestandes der Bedingungen für die von ihm prognostizierte Ausdehnung der Staatstätigkeiten und Staatsausgaben, den weiteren Fortschritt von 'Cultur und Volkswirtschaft' plausibel zu machen"⁵²⁰⁾.

Und noch einen zweiten Einwand muß Wagner gegen sich gelten lassen. Warum die "inneren Ursachen und Bedingungen" als Folge und Ausdruck des Fortschrittes der "Cultur und Volkswirtschaft" zwangsläufig zu einer relativen Ausdehnung der Staatsausgaben führen müssen, auch diese Frage bleibt letztlich unbeantwortet. Er zählt zwar eine ganze Anzahl von Wirkungsfaktoren auf, die in allen expandierenden Volkswirtschaften eine Rolle spielen und nicht zu übersehen sind, "whatever view is taken to the role of the state"⁵²¹⁾. Aber diese Argumente "would not alone justify the expectation that public expenditures must always rise at a faster rate than community output"⁵²¹⁾. Letzten Endes ist das "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" nach übereinstimmender Meinung aller Autoren "a corollary of the political philosophy and interpretation of history that Wagner accepted"⁵²²⁾.

Aber nicht nur, weil er "adopts an organic theory of the state"⁵²³⁾, begegnen beispielsweise Peacock und Wiseman seiner Behauptung mit Vorbehalten. Für sie ist vor allem unbefriedigend, daß er allein den säkularen Trend des öffentlichen Bedarfs im Auge hat. Da "the behavior of

520) Timm, H., a.a.O., S.219.

521) Peacock, A.T. und Wiseman, J., a.a.O., S.19.

522) Ebda. Vgl. auch Recktenwald, H.C., Schriften, a.a.O., S.201 und Timm, H., a.a.O., S.220.

523) Peacock, A.T. und Wiseman, J., a.a.O., Einleitung, S.23.

public expenditures over any period depends on factors that can differ in influence and importance from one time to another and between one country and another"⁵²⁴), beschränken sie ihre Aufmerksamkeit nicht ausschließlich auf die säkularen Wandlungen, sondern "also consider (and attempt to explain) the time pattern of expenditure growth"⁵²⁵). Den langfristige-stetig wirkenden Faktoren stellen sie ihr "concept of a displacement effect" an die Seite, um "a complete explanation of the facts in any country over any particular period"⁵²⁶) zu ermöglichen.

Ihre Theorie geht von der Annahme aus, daß "governments like to spend more money, ... citizens do not like to pay more taxes, and ... governments need to pay some attention to the wishes of their citizens"⁵²⁷). Die in "settled times" bestehende Divergenz "between ideas about desirable public spending and ideas about the limits of taxation ... may be narrowed by large scale social disturbances"⁵²⁸). Solche "disturbances", wie Kriege, Inflationen und massenhafte Arbeitslosigkeit, "may create a displacement effect, shifting public revenues and expenditures to new levels"⁵²⁸). In Krisenzeiten akzeptieren die Bürger "methods of raising revenue formerly though intolerable, and the acceptance of new tax levels remains when the disturbance has disappeared"⁵²⁸). Es komme hinzu, daß "social upheavals" neue und fortdauernde Verpflichtungen der Regierung mit sich bringen; einerseits als Folgekosten der "disturbances", was in Nachkriegszeiten ganz offensichtlich ist, zum anderen, weil die sozialen Umwälzungen "often force the attention of governments and peoples to problems of which they were formerly less conscious". Letztere Wirkung bezeichnen sie als "inspection effect", der "should not be underestimated"⁵²⁹).

524) Peacock, A.T. und Wiseman, J., a.a.O., S.24.

525) Ebda., Einleitung, S.23.

526) Ebda., S.24.

527) Ebda., Einleitung, S.23.

528) Ebda., Einleitung, S.24.

529) Ebda.

Mit ihrer Deutung des Phänomens zeitweise sprunghaft steigenden öffentlichen Bedarfs haben Peacock und Wiseman zweifelsohne zur Erklärung der in allen Ländern wachsenden Staatstätigkeit beigetragen⁵³⁰⁾. Daß Adolph Wagner "displacement effects" nicht erwähnte, sondern nur dem säkularen Trend der öffentlichen Leistungen Beachtung schenkte, findet seine Erklärung vornehmlich darin, daß die großen "disturbances" erst eine Erscheinung unseres Jahrhunderts sind. Bei der Akribie, mit der Wagner alle Einflüsse auf die Staatstätigkeit beobachtete, kann man fast sicher sein, daß er jene Auswirkungen der "social upheavals" nicht übersehen und seinen Katalog der Wirkungsfaktoren entsprechend ergänzt hätte⁵³¹⁾. Zu seiner Zeit und damit in der Periode, die Gegenstand dieser Schrift ist, waren vor allem drei Tendenzen von Gewicht, wenn es um die Erörterung der Ursachen wachsenden öffentlichen Bedarfs geht: das steigende Einkommen der Bevölkerung, die zunehmende Verstädterung und der Wandel in der Staatsauffassung.

530) Der mit Kriegen verbundene "displacement effect" ist indes im Schrifttum schon vor der Veröffentlichung von Peacock und Wiseman wiederholt in den Vordergrund gerückt worden. Jens Jessen widmete ihm den Artikel: Das "Gesetz der wachsenden Ausdehnung des Finanzbedarfs" in Schmollers Jahrbuch, 67.Jg. (1943), in welchem er zudem eine ähnliche Deutung vornimmt wie Peacock und Wiseman (vgl. S.556). Auch Terhalle, F., Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, Berlin 1948, S.41, spricht von Kriegen, Naturkatastrophen, wirtschaftlichen Krisen und politischen Umwälzungen als Ursachen "ruckartiger Zunahme der gebietskörperschaftlichen Ausgaben".

531) Im übrigen verweist Wagner auf die außerordentliche Steigerung des Finanzbedarfs, die mit "modernen großen Kriegen" verbunden ist (vgl.. Staat, a.a.O., S.737). Wenn er ihnen kein gravierendes Gewicht beimmaß, so wohl deshalb, weil er an "die größere Seltenheit der Kriege" und ihre "geringe Dauer" glaubte. Vgl. Timm, H., a.a.O., S.203.

III. Einige Ursachen des wachsenden öffentlichen Bedarfs

a) Wirtschaftlicher Wohlstand und Bevölkerungsagglomeration

Nachdem wir eingangs in knappen Umrissen den Industrialisierungs- und Verstädterungsprozeß geschildert haben, wollen wir uns nun der Frage zuwenden, ob und inwieweit beide Erscheinungen auf den Umfang der kommunalen Budgets einwirkten.

Der wechselseitige Kausalzusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wachstum und zunehmender kommunaler Tätigkeit soll uns jedoch nur insofern beschäftigen, als wir ausschließlich die Abhängigkeit der Gemeindeausgaben von der Einkommenshöhe untersuchen⁵³²⁾. Gleichfalls lassen wir vorläufig außer Betracht, ob möglicherweise Effekte vom Ausmaß der kommunalen Leistungen auf den Verstädterungsprozeß ausgegangen sind⁵³³⁾.

Da die Industrie nicht wie der Verkehr im Hoch- und Spätmittelalter als Städtegründer par excellence, sondern weit eher als Städtevergrößerer anzusprechen ist, wird man anhand von Zeitreihen für das Städtewachstum in den letzten hundert Jahren unschwer eine Parallele zur Entwicklung der Beschäftigtenzahlen im industriellen Sektor erkennen können. Zwischen Industrialisierungsgrad und Ausmaß der Bevölkerungsagglomeration besteht eine so weitgehende Koinzidenz, daß es sich fast von selbst verstand, wenn in der Literatur der Verstädterung als aufwandverursachendem Faktor eine Schlüsselstellung beigemessen wurde. Es sei hier nur an die These von Popitz erinnert, "daß

532) Da die kommunalen Ausgaben selbst wieder Ursache der wirtschaftlichen Expansion waren, schränken wir mit dieser Zäsur unseren Blickwinkel wesentlich ein. Indes ist eine derartige Beschränkung notwendig, da die Problematik des Einflusses der öffentlichen Ausgaben auf Höhe und Entwicklung des Sozialprodukts einem anderen Themenkreis angehört. Insbesondere Galbraith, J.K., *The Affluent Society*, Boston 1958, hat sich mit ihm ausführlich befaßt.

533) Auf diese Frage gehen wir im dritten Teil dieses Abschnittes kurz ein.

durchschnittlich, je höher die Einwohnerzahl einer Gemeinde ist, desto höher der Bedarf ansteigt"⁵³⁴⁾ oder an das "Gesetz der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung" von Brecht⁵³⁵⁾.

Generell kann diesen Behauptungen zweifellos zugestimmt werden, liegt es doch auf der Hand, daß der "kanalisierte Bürger teurer ist als der nichtkanalisierte"⁵³⁶⁾. Wenn Brecht allerdings die Meinung vertritt, daß Abweichungen von diesem "Erfahrungsgesetz" Rückschlüsse auf die "Billigkeit der Verwaltung"⁵³⁷⁾ zulassen, so erheben sich doch einige Zweifel. Ganz so eindeutig und zwingend, wie Brecht es aufgrund seines vorwiegend optischen Eindrucks glaubt, sind die Zusammenhänge zwischen öffentlichem Aufwand und Bevölkerungsagglomeration nämlich keineswegs⁵³⁸⁾.

Im Verlauf der Analyse erwähnten wir mehrfach Abweichungen in der absoluten Ausgabenhöhe zwischen Gemeinden ungefähr gleicher Größenklasse. Als Begründung wurden Unterschiede in der wirtschaftlich-sozialen Struktur der Kommunen genannt. Mit Popitz hätten wir auch sagen können, daß "der kollektive Bedarf und damit die Aufgaben und Ausgaben der Gemeinden in desto höherem Maße ansteigen, je größer die Zahl der Unselbständigen in einer Gemeinde ist"⁵³⁹⁾. Mit wachsender Industrialisierung nahm diese Zahl ebenso zu, wie das durchschnittliche Einkommen der Bevölkerung hauptsächlich infolge industrieller Produktionsweise und

534) Popitz, J., Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932, S.266.

535) Brecht, A., Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Grundfragen der Internationalen Politik, Heft 2, Leipzig und Berlin 1932, S.6.

536) Groll, M., Ausgabengestaltung und Gemeindegröße, Mitteilungen aus dem Institut für Raumforschung, Heft 38, Bad Godesberg 1958, S.7.

537) Brecht, A., a.a.O., S.8. Brecht vergleicht den öffentlichen Aufwand mit der Bevölkerungsmassierung der deutschen Länder im Jahre 1928.

538) Ohne nähere Prüfung wurde jedoch das "Erfahrungsgesetz" von Brecht häufig zur Erklärung der wachsenden öffentlichen Ausgaben herangezogen. Vgl. unter anderem Hansmeyer, K.H., a.a.O., S.20/21.

539) Popitz, J., a.a.O., S.289.

technischem Fortschritt anstieg. Es drängt sich damit die Frage auf, ob nicht der materielle Wohlstand der Einwohner weit mehr als ihre Ballung auf engem Raume das Budgetvolumen der Kommunen bestimmte.

Um hierauf eine Antwort geben zu können, vergleichen wir den städtischen Aufwand⁵⁴⁰⁾, das Durchschnittseinkommen (jeweils pro Kopf im Jahre 1911) und die Bevölkerungsagglomeration⁵⁴¹⁾ der einzelnen preußischen Provinzen miteinander (Tabelle 34). Dabei fällt auf, daß beispielsweise das extrem hohe Ausgabenniveau der Städte Hessen-Nassaus weder mit der Ballung noch mit der Dichte der Bevölkerung zu erklären ist. Andererseits scheint in Hessen-Nassau wie in den anderen Provinzen eine besonders enge Beziehung zwischen kommunalem Aufwand und wirtschaftlichem Wohlstand zu bestehen⁵⁴²⁾.

Exakt läßt sich die weitgehende Entsprechung beider Reihen mit Hilfe des Korrelationskoeffizienten nachweisen, der

540) Da einerseits das Einkommen der in Landgemeinden und Gutsbezirken lebenden Bevölkerung summarisch veröffentlicht und andererseits die Ausgaben der Gutsbezirke im Jahre 1911 nicht ermittelt wurden, müssen wir uns auf einen Vergleich der Stadtgemeinden beschränken. Nur für das Rheinland, in dem Gutsbezirke nicht bestanden, und Westfalen, wo sie eine völlig untergeordnete Rolle spielten, können wir auch die Landgemeinden in die Betrachtung einbeziehen (Tabelle 35).

541) Das Ausmaß der Verstädterung zu messen, ist insofern etwas problematisch, als damit gewöhnlich der relative Anteil der städtischen Einwohnerzahl an der Gesamtbevölkerung gemeint ist, wobei keineswegs Übereinstimmung herrscht, jenseits welcher Einwohnerzahl von einer "Stadt" gesprochen werden kann (vgl. United Nations, Data on Urban and Rural Population in Recent Censuses, New York 1950, S.3). Wir wählen als Maßstab den Anteil der gesamten Stadtbevölkerung, der in Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern lebt, geben gleichzeitig aber auch die Dichte der Bevölkerung in Form der je qkm städtischer Fläche lebenden Einwohnerzahl an.

542) Sie geht im übrigen auch aus dem Schaubild 7 hervor. Wir fügen es unserer Darstellung vornehmlich deshalb hinzu, um dem Einwand zu begegnen, die Anzahl der Provinzen sei zur Ableitung allgemeiner Aussagen zu gering.

Tabelle 34

Kommunaler Aufwand¹⁾, Durchschnittseinkommen²⁾ und Bevölkerungsmassierung in den Städten
der preußischen Provinzen³⁾ 1911

Provinz	Kommunaler Aufwand pro Kopf (M.)	Einkommen pro Kopf (M.)	In Städten mit über 20000 Einw. lebende Bev. in v.H. d. städt. Bevölkerung insgesamt	Einw. ²⁾ pro qkm städt. Fläche (1000)	Aufwand in v.H. des Einkommens	"angemessener Aufwand" auf Grund von Eink. und Verstärterg.
Hessen-Nassau	169,4	767	71,41	6,2	22,09	151,9
Rheinprovinz	134,9	578	81,58	14,6	23,34	133,3
Schlesw.-Holst.	123,2	513	66,22	11,8	24,02	113,4
Brandenburg	118,9	676	73,07	5,8	17,59	140,6
Hannover	105,4	493	67,41	6,0	21,38	111,5
Westfalen	98,5	458	71,37	9,2	21,51	109,5
Schlesien	89,4	407	62,90	12,2	21,97	96,5
Ostpreußen	88,4	327	56,41	4,8	27,03	80,8
Sachsen	87,9	457	62,92	5,6	19,23	103,3
Westpreußen	86,3	303	52,90	5,1	28,48	75,0
Pommern	84,7	347	54,66	3,6	24,41	82,3
Posen	69,9	293	40,44	4,8	23,86	64,7

Fortsetzung Tabelle 34

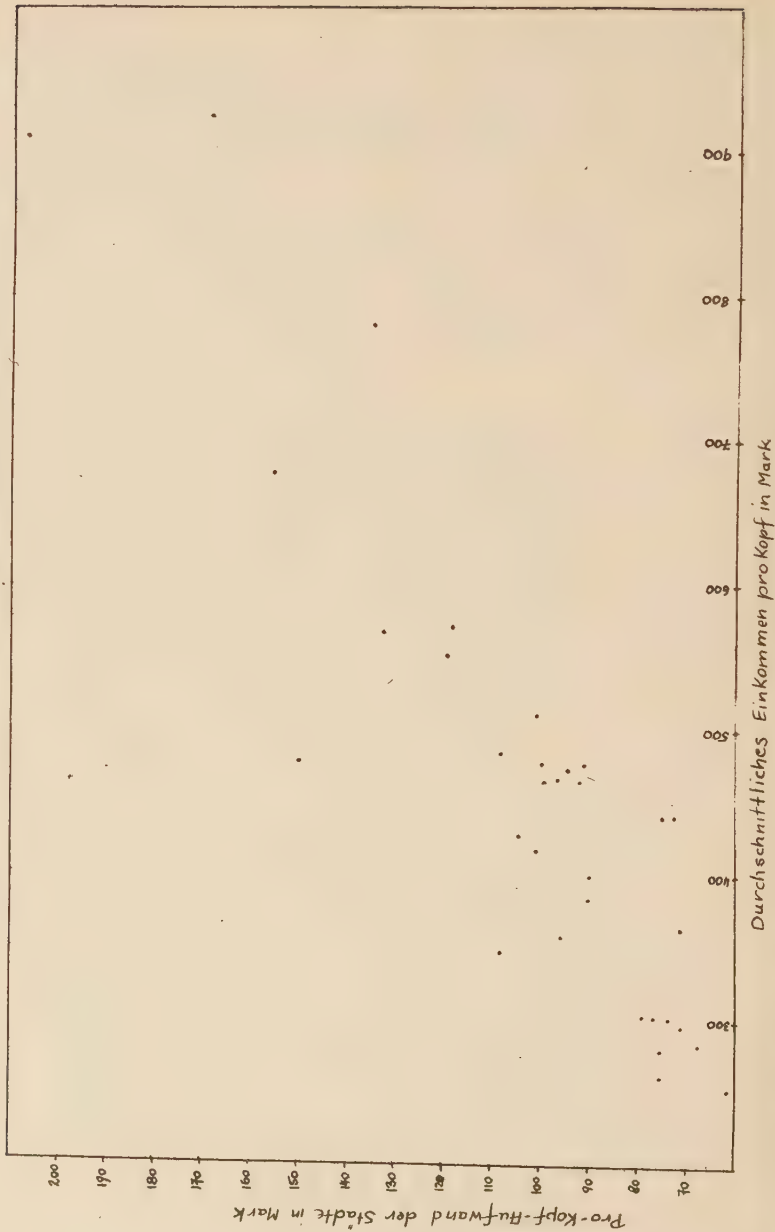
- 1) Brutto-Sollausgaben im Jahre 1911. Für Schleswig-Holstein sind 46 Mio.M., die zur außerordentlichen Rückzahlung älterer Anleiheschulden aufgewendet wurden, entsprechend dem Hinweis im Heft 243 (Staat) der Preußischen Statistik, Einleitung S. 48 abgesetzt.
- 2) Es handelt sich um das Einkommen der zur Einkommenssteuer veranlagten Personen, daß heißt jener, die im Jahre 1911 mehr als 900 M. verdienen.
- 3) Ausschließlich des Stadtkreises Berlin und der Hohenzollernschen Lande.
- 4) Vgl. die Bemerkungen auf Seite 221

Quellen:

Ausgaben:	Preußische Statistik, Heft 243 (Staat), Tafel 3, S. 30.
Bevölkerung:	Preußische Statistik, Heft 234, S. 9 (ortsanwesende Bevölkerung am 1.12.1910) sowie S. 16 bis 25 (Bevölkerung der Städte mit mehr als 20000 Einwohnern).
Einkommen:	Statistisches Jahrbuch für den Preußischen Staat, 9. Jg. (1911), S. 287.
Fläche:	Preußische Statistik, Heft 234, S. 6.

Schaubild 7

Städtische Ausgaben und Durchschnittseinkommen der Stadtbevölkerung
klassifiziert nach Regierungsbezirken Preußens 1911^{a)}



0.92 beträgt⁵⁴³⁾. Mit dem Grad der Verstädterung korreliert die Ausgabenhöhe ebenfalls positiv, jedoch nur zu 0.78. Schalten wir den jeweils konkurrierenden Faktor aus, so tritt noch deutlicher zutage, daß die Einkommensunterschiede weit eher als das Ausmaß der Bevölkerungsballung den Umfang des kommunalen Aufwandes bestimmen. Die "Nettokorrelation" beläuft sich nämlich auf 0.85 beziehungsweise 0.56.

Inwieweit beide Faktoren, die selbst ja wieder miteinander korrelieren, die Ausgabenunterschiede zwischen den preussischen Provinzen bedingt haben, darüber gibt der multiple Korrelationskoeffizient Auskunft. Er beträgt 0.94. Mithin sind 89 v.H. der Abweichungen im Pro-Kopf-Aufwand auf Differenzen im Einkommen und im Grad der Verstädterung und nur 11 v.H. auf Ursachen anderer Art zurückzuführen.

Unter Bezugnahme auf die multiple Regressionsgleichung $x = -4,568 + 0,137y + 0,720z$ ⁵⁴⁴⁾ läßt sich darüber hinaus ein "angemessener Aufwand berechnen (Tabelle 34). Damit ist jenes Budgetvolumen gemeint, das dem Einkommensniveau und dem Grad der Verstädterung einer bestimmten Provinz aufgrund der für alle Provinzen ermittelten Durchschnittsrelation entspricht. Die Städte Hessen-Nassaus, Schleswig-Holsteins, Ostpreußens und Westpreußens verausgaben insofern sehr viel mehr und die Brandenburgs, Westfalens und Sachsens weit weniger, als im Durchschnitt zu erwarten gewesen wäre. Daß diese Abweichungen des tatsächlichen vom "angemessenen" Aufwand fast ausschließlich dem über- oder unterdurchschnittlichen Einkommen zuzuschreiben sind, ist mit Hilfe der partiellen Regressionsgleichungen

$$x = 25,35 + 0,1702 y$$

und

$$x = -18,39 + 1,954 z$$

leicht zu überprüfen.

543) Diese und die folgenden Berechnungen basieren auf Verfahren, über die im einzelnen orientieren: Kellner, H., Artikel "Korrelationsanalyse", Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 6.Bd., Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1959, S.198 bis 204 und Lorenz, Ch., Forschungslehre der Sozialstatistik, 1.Bd., Berlin 1951, S.297 ff.

Im übrigen kann anhand der multiplen Regressionsgleichung nachgewiesen werden, daß dem materiellen Wohlstand der Bürger eine sehr viel größere Bedeutung im Hinblick auf den Umfang der kommunalen Leistungen zukam als dem Grad der Bevölkerungsmassierung.

Steigt nämlich das Einkommen um 1% des Mittelwertes⁵⁴⁵⁾, so wachsen die Ausgaben um 0,61%. Erhöht sich dagegen bei konstantem Einkommen die Verstädterung um 1% des Mittelwertes, so nimmt der Aufwand nur um 0,433% zu.

Salomon Fabricant, dessen Werk "The Trend of Government Activity in the United States since 1900" wir bereits früher erwähnt haben, analysierte die weitgehenden Unterschiede im öffentlichen Aufwand zwischen den 48 Staaten der USA mit folgendem Ergebnis: "The major factor accounting for interstate differences in government expenditures is income. Urbanization, in the simple correlation that have been made in the past, is apparently a strong influence on expenditures only because it is itself highly associated with income."⁵⁴⁶⁾

Unsere Berechnungen führten zu ähnlichen Resultaten, denn auch wir stellten fest, daß der öffentliche Aufwand weit eher vom Einkommen als vom Grad der Verstädterung determiniert war. Andererseits beobachteten wir eine relativ hohe Korrelation zwischen Einkommen und Verstädterung, was sicherlich in der Vergangenheit zu der Meinung beitrug, der öffentliche Aufwand entwickle sich parallel zur Bevölkerungsmassierung.

Darüber hinaus sind, vor allem im Hinblick auf die Untersuchung Fabricants, einige weitergehende Schlußfolgerungen möglich.

544) x bezeichnet den Aufwand, y das Einkommen (jeweils pro Kopf) und z den Grad der Verstädterung.

545) Die Mittelwerte, die sich aus der Tabelle 34 wie aus der Regressionsgleichung errechnen lassen, betragen 105.206 M. (Ausgaben), 468 M (Einkommen) und 63.44% (Verstädterung).

546) Fabricant, S., a.a.O., S.127.

Fabricant sieht als "Ausmaß der Verstädterung" den Anteil der gesamten Bevölkerung an, der in Gemeinden mit mehr als 2500 Einwohnern lebt. Er bemerkt selbst, daß dieser Maßstab "tells us nothing of the distribution by community size above this limit"⁵⁴⁷). Wir hingegen beziehen uns, da wir lediglich die Landgemeinden der Rheinprovinz und Westfalens berücksichtigen können, auf die Quote der gesamten Stadtbevölkerung, die in Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern lebt. Gerade bei dieser Größenklasse scheint in der Tat ein "Schwellenwert" in der Ausgabenprogression zu liegen⁵⁴⁸). Zumindest kann gesagt werden, daß das Gefälle im Pro-Kopf-Aufwand zwischen Groß- und Mittelstädten bei weitem stärker ist als das zwischen Mittel- und Kleinstädten. Darauf kommt es jedoch weniger an. Wichtig erscheint uns vielmehr, daß eine gesonderte Analyse der Verhältnisse in Stadt- und Landgemeinden insgesamt oder ein und derselben Provinz, wie sie von Fabricant nicht unternommen wurde, die bisherigen Bemerkungen über den Einfluß des Faktors "Verstädterung" etwas korrigiert.

Aus der Tabelle 35 läßt sich zweifelsfrei ablesen, daß in den Landgemeinden keineswegs eine ähnlich enge Beziehung zwischen kommunalem Aufwand und Einkommensniveau der Bevölkerung besteht wie in den Städten. Auch ist ihr zu entnehmen, daß die Pro-Kopf-Einkommen in den Landgemeinden der Regierungsbezirke Düsseldorf und Arnsberg höher gewesen sind als die in den Städten Westpreußens und Posens. Obgleich hinzukommt, daß in bezug auf die Bevölkerungsdichte Düsseldorf und Arnsberg an der Spitze der preußischen Landesteile standen, wendeten beispielsweise die ländlichen Kommunen im Regierungsbezirk Arnsberg weniger als die Hälfte des Pro-Kopf-Betrages der Städte Westpreußens auf.

Des weiteren kommt zum Ausdruck, daß die städtischen

⁵⁴⁷) Fabricant, S., a.a.O., S.122, Anm.9.

⁵⁴⁸) Vgl. Preußische Statistik, Heft 243 (Staat), Einleitung, S.47.

Tabelle 35

Kommunale Ausgaben¹⁾, Durchschnittseinkommen¹⁾ und
Bevölkerungsdichte in den Landgemeinden der Regie-
rungsbezirke des Rheinlandes und Westfalens 1911

Regierungs- bezirk	Kommunaler Aufwand pro Kopf (M.)	Einkommen pro Kopf (M.)	Einwohner je qkm	Aufwand in v.H. des Einkommens
Düsseldorf	46,0	315	228	14,60
Trier	39,9	215	114	18,56
Koblenz	39,8	202	94	19,70
Arnsberg	39,4	304	176	12,96
Münster	33,6	264	99	12,73
Köln	33,0	269	138	12,27
Aachen	30,8	209	108	14,74
Minden	24,9	154	101	16,17

Regierungs-
bezirke
insgesamt

Rheinprovinz	39,5	250	131	15,80
Westfalen	34,7	266	128	13,05

1) Siehe Anmerkungen zu Tabelle 34.

Quellen: Ausgaben: Preußische Statistik, Heft 243 (Staat),
Tafel 3, S. 30.

Bevölkerung: Preußische Statistik, Heft 234, S. 13.

Fläche: Preußische Statistik, Heft 234, S. 10.

Verwaltungen relativ zum Einkommensniveau weit umfangreichere Leistungen erbrachten als die ländlichen. In der Rheinprovinz verausgabten sie 23,34 v.H. des steuerpflichtigen Einkommens, in Westfalen 21,51 v.H. (Tabelle 34). Die Landgemeinden brachten es nur auf 15,80 v.H. und 13,05 v.H. (Tabelle 35). Zwar erscheint die Einkommensrelation zwischen Stadt- und Landgemeinden aufgrund der unterschiedlichen Preisverhältnisse und der auf dem Lande teilweise noch bedeutsamen Naturalwirtschaft etwas verzerrt, die eventuell notwendige Korrektur dürfte aber im Vergleich zu den Unterschieden im Haushaltsvolumen ziemlich gering sein.

Fassen wir die Ergebnisse dieses Abschnittes kurz zusammen:

Auch bei niedrigstem Einkommen der Bevölkerung ist in den Städten ein bestimmter Bedarf an öffentlichen Leistungen vorhanden, der sich aus den besonderen Daseinsbedingungen in einer Stadt herleitet. In welchem Ausmaß jenseits dieses "Existenzminimums" der kommunale Aufwand ansteigt, hängt dagegen weitgehend vom materiellen Wohlstand der Bürger ab.

Und zweitens: Die Landgemeinden verausgaben nicht nur in Relation zum Durchschnittseinkommen der Einwohner weit weniger als die Städte, ihr Budgetvolumen ist darüber hinaus auch weder durch das Einkommen noch durch die Bevölkerungsmassierung in gleich starkem Maße determiniert wie in den Städten.

b) Der Wandel in der Staatsauffassung

Nachdem der Einfluß von Industrialisierung und Verstädterung auf das Volumen der öffentlichen Haushalte diskutiert wurde, sollen nun die teilweise bereits früher erwähnten politischen und sozialen Veränderungen und ihre Reflexionen in der Ideologie der Zeit zur Sprache kommen.

Notwendig erscheint eine solche Ergänzung insofern, als mit den ökonomisch-technischen Veränderungen allein nicht zu erklären ist, warum die Befriedigung der mit wachsendem

materiellem Wohlstand und zunehmender Bevölkerungsagglomeration entstandenen Bedürfnisse in steigendem Maße durch den öffentlichen statt privaten Sektor erfolgte.

In der gebotenen Kürze wollen wir nur einen Gesichtspunkt aus dem vielschichtigen Einfluß der geistig-philosophischen Strömungen herausgreifen, der nach unserer Überzeugung von zentraler Bedeutung für eine Interpretation des Wachstums der öffentlichen Haushalte vor 1913 ist: den Wandel in der Staatsauffassung.

Wie eng der politische Liberalismus noch um die Mitte des vergangenen Jahrhunderts die Aufgaben des Staates begrenzt sehen wollte, umriß Wilhelm von Humboldt, der klassische Repräsentant freiheitlich-individualistischer Staatsdeutung, unmißverständlich: "Der Staat enthalte sich aller Sorgfalt für den positiven Wohlstand der Bürger und gehe keinen Schritt weiter, als zu ihrer Sicherstellung gegen sich selbst und gegen auswärtige Feinde nothwendig ist; zu keinem anderen Endzwecke beschränke er ihre Freiheit."⁵⁴⁹⁾ Allein für das "negative Wohl der Bürger, für ihre Sicherheit" sollte sich der Staat verantwortlich fühlen.

Diese Maxime, die Lassalle sarkastisch als "Nachtwächterstaat" apostrophierte, wurde von Humboldt im Anfangsstadium der Industrialisierung formuliert, als weite Kreise noch glaubten, daß es bei nutzbringender und hilfreicher Kooperation zwischen Unternehmern und Arbeitern gelingen werde, die industrielle Produktionsform zum sinnfälligen Ausdruck einer höheren Stufe sittlichen und zivilisatorischen Fortschritts werden zu lassen⁵⁵⁰⁾.

Es ist hinlänglich bekannt, daß optimistische Visionen dieser Art pessimistischen Prognosen Platz machten, als die Schattenseiten der "industriellen Revolution" allseits

549) Humboldt, W.v., Ideen zu einem Versuch, die Gränzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen, Breslau 1851, S.39.

550) Vgl. Schnabel, F., Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, 3.Aufl., Freiburg 1954, 4.Abschnitt.

offen zutage traten. Vor allem war es die Lage der Arbeiterschaft, die gebieterisch Hilfe verlangte. Private Almosen aus christlicher Verpflichtung konnten zwar die Not lindern, sie reichten aber längst nicht aus, um die Anpassungsprozesse breiter Schichten agrarisch-handwerklicher Herkunft an fabrikindustrielle Arbeit und großstädtische Daseinsbedingungen wesentlich zu erleichtern. Das vermochte nur eine öffentliche Fürsorge im weitesten Sinne.

Ob diese praktischen Probleme vornehmlich den Umschwung in der Staatsauffassung von der liberal-individualistischen hin zur sozialen, historisch-organischen bewirkt haben, oder ob geistig-philosophische Strömungen, die in erster Linie von der Hegelschen Staatsvergottung inspiriert waren, einen größeren Anteil hatten, ist wegen der Einheit des historischen Prozesses wohl kaum zu entscheiden.

Lorenz von Stein, vor allem aber Adolph Wagner, der dem Humboldtschen "Rechts- und Machtzweck" des Staates einen "Kultur- und Wohlfahrtszweck" als ebenbürtig an die Seite stellte, sind Beispiele dafür, daß vom Weltbild einer Zeit ihr politisches und soziales Dasein aufs tiefste beeinflusst wird und umgekehrt, auch die gesellschaftlichen und materiellen Bedingungen einer Epoche in geistig-philosophischen Konzeptionen ihren Niederschlag finden.

Insofern, als die wachsende Staatstätigkeit zweifelsohne auch das Resultat "of the influence of the social disturbance on government behavior ... in changing the views of the government and the citizens ... about desirable levels of public spending"⁵⁵¹⁾ gewesen ist, kann der Wandel in der Einstellung zum Staat sicherlich als ein, allerdings nicht abrupt wirksamer "displacement effect" im Sinne von Peacock und Wiseman gedeutet werden.

In diesem Zusammenhang darf ferner nicht unerwähnt bleiben, daß die Demokratisierung des öffentlichen Lebens die Durchsetzung des sich auf geistigem Gebiete vollziehenden

551) Peacock, A.T. und Wiseman, J., a.a.O., S.34.

Anschauungswandels wesentlich förderte. Die von den siebziger Jahren bis 1914 feststellbaren Veränderungen in der gesellschaftlichen Zusammensetzung der Stadtverordnetenversammlungen und Magistrate beruhen zwar nur teilweise auf einer Politisierung der Gemeindewahlen⁵⁵²), gleichwohl hat das stärkere Eindringen sozialistischer Welt- und Staatsauffassung in die kommunalen Parlamente den Blick für eine Reihe neuer Aufgaben geöffnet⁵⁵³) und so zum Wachstum des öffentlichen Bedarfs beigetragen.

c) Speziell für den Anstieg des kommunalen Aufwandes relevante Faktoren

Bislang besprachen wir die treibenden Kräfte für den Anstieg des öffentlichen Bedarfs im staatlichen wie kommunalen Sektor. Die folgenden Ausführungen haben Komponenten zum Gegenstand, die speziell dazu beitrugen, daß die Gemeindebudgets in zunehmendem Umfange am wachsenden Gesamthaushalt teilhatten.

Zuvor soll aber die tatsächliche Entwicklung kurz aufgezeigt und die Behandlung dieses Problemkreises in den Werken Adolph Wagners kritisch gewürdigt werden.

Aufgrund der empirischen Resultate kann vor dem Ersten Weltkrieg von einer "Anziehungskraft des größeren Etats" (Popitz), einem "Gesetz der wachsenden Ausgaben des Zentralhaushalts" (Schmölders) oder, wie es Peacock und Wiseman ausdrücken, einem "concentration effect" nicht die Rede sein. Der Aufwand der kommunalen Gebietskörperschaften nahm zwischen 1881 und 1913 um 542 Prozent zu, die Ausgaben der Länder stiegen indes nur um 380 Prozent. 1881 entfiel 30,07 v.H. des gesamten öffentlichen Bedarfs auf die Gemeinden und Gemeindeverbände, 1913 aber 32,86 v.H.⁵⁵⁴)

552) Erst die völlige Demokratisierung des Gemeindewahlrechts im Jahre 1919 führte zu einer politischen Umschichtung der Stadtverordnetenversammlungen.

553) Vgl. Damaschke, A., a.a.O., Fügner, W., a.a.O., S.48; Ludwig, F., Kommunalpolitik und Sozialdemokratie, Berlin 1910 und Bechthold, W., Die Gemeinde in den Programmen der politischen Parteien, Dresden 1919.

554) Bei den Werten für Reich und Länder beziehen wir uns ...

Es überrascht etwas, daß Adolph Wagner zwar vom relativen Anstieg der öffentlichen Tätigkeit fest überzeugt war, seine Äußerungen über die Teilhabe der einzelnen "Zwangsgemeinwirtschaften" am wachsenden Gesamtaufwand eine klare Vorstellung aber vermissen lassen. Diese Tatsache ist umso erstaunlicher, als die überproportionale Ausdehnung der kommunalen Haushalte vergleichsweise zum steigenden Anteil der öffentlichen Hand am volkswirtschaftlichen Gesamtbetrag sehr viel leichter "beobachtungsmäßig, historisch und statistisch nachweisbar" gewesen ist.

In der ersten Auflage der "Allgemeinen oder theoretischen Volkswirtschaftslehre" hat Wagner zwar nach dem Studium des Quellenmaterials noch vermerkt, daß die kommunalen Steuern "absolut und relativ bedeutend stärker gestiegen sind"⁵⁵⁵⁾ als die Steuereinnahmen des Staates, in den späteren Schriften fehlen entsprechende Hinweise jedoch gänzlich, obwohl statistische Unterlagen in größerer Zahl zur Verfügung standen.

Auch läßt sich kaum miteinander vereinbaren, wenn er einerseits vermutet, daß "alle weiteren Fortschritte auf der Bahn der D e c e n t r a l i s a t i o n d e r V e r w a l t u n g und der S e l b s t r e g i e r u n g, wie sie durch die Kreis- und Provincialordnung gemacht werden, ... eine vielleicht noch grössere Zunahme der Gemeinde-, Kreis- und Provincialthätigkeit als der direkten Staatsthätigkeit"⁵⁵⁵⁾ bewirken, andererseits aber feststellt, daß "Hand in Hand mit der Ausdehnung der Staatsthätigkeiten eine gewisse zentralistische Richtung"⁵⁵⁶⁾ zu beobachten ist.

Ähnlich widerspruchsvoll sind seine Erklärungen über den Trend in der Verteilung öffentlicher Aufgaben auf kulturellem und sozialem Gebiet⁵⁵⁷⁾. Da hier "nicht dieselben

... wiederum auf die Berechnungen von Andic, S. und Veverka, J., a.a.O., S.244. Bezüglich der kommunalen Ausgaben vgl. S.207.

555) Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S.261, Anm.3.

556) Ebda., S.263.

557) Staat, a.a.O., S.736.

Bedürfnisse der Einheitlichkeit, Konzentration, Zentralisation der öffentlichen Funktionen" vorliegen, sondern "zum Teil gerade entgegengesetzte", sind nicht nur "neben und mitunter statt des Staats die übrigen öffentlichen Körper stark mit Leistungen beteiligt", sie werden es auch - seiner Meinung nach - "immer mehr"^{557a)}. Wenig später heißt es dann allerdings wieder, daß "eine größere Gleichmäßigkeit der Einrichtungen, Anstalten und Leistungen im Interesse des Erfolges verbürgt werden muß" und deshalb der Staat "hier wieder neben und vor und statt der kleineren öffentlichen Körper" Aufgaben übernimmt^{557b)}.

Uns scheint, daß Wagner auch in diesem Punkt mehr das "Sein-Sollende" als die Realitäten im Blick hatte und daß er einer Ausdehnung der Staatsaufgaben weit positiver gegenüberstand als einem relativen Anstieg der kommunalen Leistungen. Denn, um es nochmals zu betonen, es wäre keineswegs mit viel Mühe verbunden gewesen, die überproportionale Zunahme des kommunalen Aufwandes, insbesondere auf dem Gebiet des "Kultur- und Wohlfahrtszwecks", zutreffend abzuschätzen und auch hinlänglich mit statistischen Angaben zu untermauern; so wie es überdies viele seiner Zeitgenossen taten⁵⁵⁸⁾.

Nach dieser kurzen Abschweifung wollen wir uns nun den speziell für das Wachstum der kommunalen Haushalte relevanten Antriebskräften zuwenden.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Tatsache, daß der Staat den Gemeinden immer einen mehr oder weniger eng begrenzten Spielraum zur freien Entfaltung gewährt. Ob bei steigender Nachfrage nach öffentlichen Leistungen eine Zentralisierung der neuen Aufgaben eintritt, oder ob der Staat die wachsenden Verpflichtungen den Kommunen über-

557a) Staat, a.a.O., S.735.

557b) Ebda., S.736.

558) So unter anderem Reitzenstein, F. Frhr.v.; Kaufmann, R.v.; Roscher, W.; Herrfurth, L.; Gneist, R. und Gerstfeldt, Ph., deren Werke wir mehr oder weniger ausführlich besprachen.

trägt und ihnen reichere Steuerquellen zuweist beziehungsweise sie mit direkten Zuschüssen finanziell entlastet, "depends largely on political circumstances and preferences" ⁵⁵⁹).

Welcher Wandel sich in dieser Hinsicht im vergangenen Jahrhundert vollzog, deuteten wir bereits in einem früheren Kapitel an. Wie die Zentralisation der absolutistischen Verwaltungspraxis als das geeignete Mittel erschien, "das Wohl des Landes zu bewahren und zu fördern" ⁵⁶⁰), so vertrauten die staatstragenden Kräfte in der "bürgerlichen Epoche" auf das Prinzip der Selbstverwaltung und im weiteren Sinne auch der Subsidiarität.

Programmatisch eingeleitet wurde die neue Periode kommunaler Geschichte mit der Städteordnung vom 19. November 1808. Zwar blieb die Entfaltung des Gemeindelebens, die der Freiherr vom Stein mit seinem Reformwerk zu erreichen trachtete, anfangs noch aus, doch wäre ohne die liberale Gestaltung des kommunalen Verfassungsrechts die beispiellose Blüte der deutschen Städte vor dem Ersten Weltkrieg kaum denkbar. Nur insofern, als die Gemeinden berechtigt waren, "alles in den Bereich ihrer Wirksamkeit (zu) ziehen, was die Wohlfahrt des Ganzen, die materiellen Interessen und die geistige Entwicklung des Einzelnen fördert" ⁵⁶¹), ließen sich die schöpferischen Pläne und Projekte verwirklichen, deren ökonomische wie soziale Rechtfertigung sogar angezweifelt werden konnte ⁵⁶²).

In Konkurrenz miteinander erstrebten vor allem Großstädte eine Hebung der kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse ihrer Bürger. Ein "inter-local demonstration effect"

559) Colm, G. und Helzner, M., a.a.O., S.76.

560) Reichard, R.W., a.a.O., S.27.

561) So lautete eine Entscheidung des Preußischen Obergerverwaltungsgerichts, mit der die in allen deutschen Staaten anerkannte Universalität der kommunalen Zuständigkeit zum Axiom erklärt wurde. Vgl. Entscheidungen des Preußischen Obergerverwaltungsgerichts, Bd.12, S.158.

562) Vgl. Weinstein, S., Städtische Finanzsorgen, Jena 1913, S.1 und Heinle, F., Zur Reform des Gemeindefinanzwesens, Berlin 1906, S.30.

hatte, nachdem völlige Freizügigkeit eingeführt war und das absolute wie relative Gefälle in den öffentlichen Leistungen zwischen größeren und kleineren Gemeinden ständig zunahm, sicherlich zur Folge, daß nicht nur von der steigenden Bevölkerungsagglomeration Wirkungen auf die Höhe des kommunalen Bedarfs ausgingen, sondern auch Einflüsse in der umgekehrten Richtung auftraten.

In einer Diskussion mit Musgrave und Samuelson, die behaupten, "that no 'market type' solution exists to determine the level of expenditures on public goods" hat Tiebout⁵⁶³⁾ unserer Meinung nach zu Recht geltend gemacht, daß nur "at the central level the preferences of the consumer-voter are given and the government tries to adjust to the pattern of these preferences". "The consumer-voter" kann sich aber durchaus für die Gemeinde entscheiden, "which best satisfies his preference pattern for public goods"⁵⁶⁴⁾.

Im Grunde ist dieses Faktum die Kehrseite der eingangs erwähnten Abhängigkeit des kommunalen Ausgabenvolumens von den Finanzierungsmöglichkeiten.

Wenn in der Literatur vielfach als eigentliche Frage der Finanzwissenschaft die Finanzierung eines als gegebene Größe angesehenen Aufwandes galt⁵⁶⁵⁾, so konnte ein solche Betrachtungsweise selbst bei geringer Inanspruchnahme der Steuerkraft eines Landes nur für den Staatshaushalt noch angängig sein.

Die Gemeinden waren zumindest seit dem Spätmittelalter immer gehalten, ihren Bedarf den verfügbaren Mitteln anzupassen, da der Staat sowohl die Erschließung und Nut-

563) Vgl. Tiebout, C.M., A Pure Theory of Local Expenditures, in: The Journal of Political Economy, 64.Bd. (1956), S.416.

564) Tiebout, C., a.a.O., S.418.

565) So unter anderem nachzulesen bei Heckel, M.v., Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Bd.1, Leipzig 1907, S.16 und Eheberg, Th.v., Finanzwissenschaft, 18. u. 19.Aufl., Leipzig, Erlangen 1922, S.38.

zung der Steuerquellen wie die Schuldenaufnahme mehr oder weniger reglementierte. Im frühen 19. Jahrhundert konnten selbst dringende Gemeindebedürfnisse infolge ungenügender Einnahmen nicht befriedigt werden⁵⁶⁶⁾. In der Zuweisung reicherer Deckungsmittel wirkte sich die oben beschriebene Veränderung im Verhältnis der Gemeinden zum Staat seit 1850 praktisch aus. Mit der weitgehenden Abschaffung der Genehmigungspflicht zur Aufnahme von Kommunalanleihen⁵⁶⁷⁾ wurden die Gemeinden in die Lage versetzt, eindeutig einnahmeabhängige Projekte auf kulturellem Gebiet, auf dem Verkehrssektor und im Bereich der Versorgungsbetriebe zu finanzieren. Diese Auswirkungen haben wir ausführlich beschrieben, ebenso den Einfluß der Kommunalsteuerreformen auf das Ausgabenwachstum erwähnt.

Wie stark im übrigen die auf ein Höchstmaß an dezentralisierter Finanzwirtschaft hindrängenden Kräfte in den letzten Dezennien des vergangenen Jahrhunderts gewesen sind, geht auch aus der teilweisen Übertragung staatlicher Verpflichtungen auf eigens zu diesen Zweck geschaffene Kommunalverbände hervor.

Darüber hinaus war der Staat bemüht, die mit der finanziellen Autonomie der Gemeinden verbundene Ungleichheit der kommunalen Leistungen insofern zu mildern, als er vor allem die kleineren Landgemeinden durch Zuschüsse finanziell entlastete. Allerdings dürfte dabei weniger ein "inter-group demonstration effect" im Sinne von Andic und Veverka⁵⁶⁸⁾ den Ausschlag gegeben haben, als vielmehr die Normierung des Standards der öffentlichen Dienste, wie sie beispielsweise auf dem Volksschulsektor angestrebt wurde.

566) Vgl. Meusch, H., a.a.O., S.48; Boehr, H., a.a.O., S.105; Eßlen, J., a.a.O., S.81 und Preußisches Verwaltungsblatt, 4.Jg. (1882), S.360.

567) Vgl. neben den für Preußen erwähnten Gemeindeordnungen die Darstellung der bayrischen Regelungen in: Die bayrischen Gemeindefinanzen, Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern, Heft 76, Teil I, München 1911, S.109.

568) Vgl. Andic, S. und Veverka, J., a.a.O., S.201.

Zu fragen ist an dieser Stelle natürlich, wie das Ausgabenwachstum wohl verlaufen wäre, hätte sich der Gedanke universeller Zuständigkeit der Gemeinden nicht in gleich starkem Maße durchgesetzt.

Zwei Gesichtspunkte rücken sodann das bislang als entscheidend erachtete ideengeschichtliche Moment in das rechte Licht.

Erstens: Industrialisierung, Verstädterung und der Wandel in den Anschauungen über die Aufgaben des Staates mußten sich vornehmlich im Haushalt der lokalen Gemeinschaften niederschlagen. Die Leistungen der Kommune hingen mit der Existenz des einzelnen Menschen, mit den unmittelbaren Bedingungen seines Daseins auf das engste zusammen. Hier mußten sich deshalb auch am ehesten gleichartige Bestrebungen zu einer Steigerung der öffentlichen Tätigkeiten bemerkbar machen.

Und zweitens ist daran zu erinnern, daß sich die Gemeinden schon für den absoluten Staat des 18. Jahrhunderts bei der Erfüllung kultureller und sozialer Aufgaben als unersetzlich erwiesen hatten. Allein der administrativ-technische Gesichtspunkt größtmöglicher Effizienz der eingesetzten Mittel hätte sicherlich zu einem nennenswerten Anstieg des kommunalen Aufwandes geführt. Nicht rein zufällig werden bestimmte Aufgaben in allen Ländern von den Gemeinden und nicht vom Staat wahrgenommen.

Innerhalb gewisser Grenzen und vor allem in den traditionellen Bereichen der lokalen Verwaltung, so können wir festhalten, war die Dezentralisation im vergangenen Jahrhundert sicherlich zwangsläufig bedingt. Andererseits war sie aber auch ein Element im politisch-ideologischen Leitbild des Liberalismus. Die beispiellose Blüte der deutschen Städte in der Wilhelminischen Epoche, aber auch spezielle Erscheinungen, wie den Munizipalsozialismus, können wir mit den administrativ-technischen Daten einfach nicht erklären.

Letztlich bleibt auf ein Phänomen hinzuweisen, dem Peacock und Wiseman ihre Aufmerksamkeit widmen. Wir meinen den Zusammenhang zwischen "concentration process" und "displacement effects"⁵⁶⁹⁾.

Peacock und Wiseman sehen den "concentration process" nicht nur eng mit "displacement effects" verknüpft, sie begründen ihn auch mit uns bereits vertrauten Argumenten: "During periods of social upheaval such as wars ... the needs of war become more important than such issues as local autonomy, and abrogations of local independence are tolerated that would have been unacceptable at other times."^{569a)} Ist der Wandel einmal eingetreten, so vermuten die Autoren, wird es leichter sein, ihm Dauer zu verleihen, zumal "periods of disturbance may ... be characterized by a social cohesion that reinforces ... the demand for uniform standards of public services"^{569b)}.

Die großen "social upheavals" - (wie beispielsweise Kriege, Inflationen und Wirtschaftskrisen mit Arbeitslosigkeit beträchtlichen Ausmaßes) -, die einen steigenden Anteil des öffentlichen Sektors am Sozialprodukt ebenso bedingten wie eine Verlagerung des finanziellen Schwergewichts zum Staatshaushalt hin, sind Erscheinungen der letzten fünfzig Jahre. Die Wilhelminische Epoche war eine Zeit lang andauernden Friedens, ein Wohlfahrtsbudget moderner Größenordnung wäre selbst für die Kathedersozialisten unvorstellbar gewesen und eine aktive Konjunkturpolitik stand gleichfalls nicht zur Diskussion, da das Auf und Ab der wirtschaftlichen Prosperität weit weniger ausgeprägt war als in späteren Jahren und die kleineren Schwankungen als heilsame Anpassungsprozesse gewertet wurden.

569) Vgl. Peacock, A.T. und Wiseman, J., a.a.O., S.30.

569a) Ebda.

569b) Ebda.

Viertes Kapitel: DIE TENDENZIELL WEITGEHENDE INTERNATIONALE ÜBEREINSTIMMUNG IN DER ENTWICKLUNG DER KOMMUNALEN AUSGABEN VOR DEM ERSTEN WELTKRIEG

Betrachten wir abschließend noch die Entwicklung des kommunalen Bedarfs in unseren Nachbarländern und den USA, so kann der Sinn und Zweck dieses kursorischen Überblickes nur in der Aufzählung entsprechender Veröffentlichungen und der Andeutung gewisser Übereinstimmungen mit den deutschen Verhältnissen gesehen werden. Eine komparative Analyse mehrerer Länder, wie man sie bei Wagner vermutet, der sein Gesetz auch "aus der Vergleichung der Staaten und Volkswirtschaften"⁵⁷⁰⁾ ableitet, gibt es unseres Wissens bisher noch nicht⁵⁷¹⁾. Die derzeit von der University of Edinburgh und der London School of Economics and Political Science unter der Leitung von Peacock durchgeführte Untersuchung für eine ganze Reihe von Ländern ist insofern nur zu begrüßen.

In welcher Hinsicht bestehen nun Parallelen zwischen den Verhältnissen in Deutschland und anderen Staaten vor dem Ersten Weltkrieg?

Erstens sind die statistischen Unterlagen über das Finanzwesen der Gemeinden - von zwei Ausnahmen abgesehen - in allen Ländern sehr dürftig⁵⁷²⁾. Auf das engste hängt mit

570) Wagner, A., Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S.252.

571) Ansätze einer vergleichenden Untersuchung der öffentlichen Haushalte mehrerer Länder finden sich unter anderem bei Kaufmann, R.v., Die öffentlichen Ausgaben der größeren europäischen Länder nach ihrer Zweckbestimmung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 52.Bd. (1889), S.129 bis 193 und ebenfalls Kaufmann, R.v., Die Kommunal финанzen, a.a.O.; ferner Schwarz, O., Die Finanzsysteme der Großmächte, Leipzig 1909 sowie Newcomer, M., Central and Local Finance in Germany and England, New York 1937.

572) Vgl. den Denkschriftenband zur Begründung des Entwurfs eines Gesetzes betreffend Änderungen im Finanzwesen, Teil II. Die Finanzen von Frankreich, Großbritannien und Irland, Italien, Japan, Österreich-Ungarn, Rußland, der Schweiz, den Vereinigten Staaten von Amerika. Zusammengestellt im Reichsschatzamt,

Tabelle 36

Die kommunalen Ausgaben in Großbritannien 1790, 1840,
1890 und 1910

	<u>1790</u>	<u>1840</u>	<u>1890</u>	<u>1910</u>
I) Gesamtausgaben				
a) nominal (in Mio.£)	4	14	50	130
b) zu Preisen von 1900	3	10	51	125
II) Pro-Kopf-Ausgaben zu Preisen von 1900 (in £)	0,2	0,4	1,4	2,8
III) Kommunale Ausgaben in v.H. des Öffentli- chen Gesamtaufwandes	17	22	41	50
IV) Kommunale Ausgaben in v.H. des Brutto- sozialproduktes	1,98	2,45	3,46	6,11

Quelle: Veverka, J., The Growth of Government Expenditure in the United Kingdom since 1790, in: Peacock, A.T. und Robertson, D.J., Public Expenditure: Appraisal and Control, Edinburgh und London 1963, S.114 u.119.

dem allseits bedauerten Mangel an empirischem Material⁵⁷³⁾ zusammen, daß bislang für die meisten Staaten nur fragmentarische Daten bekannt sind und Analysen, die auch die

... Berlin 1908. Für die Schweiz liegen beispielsweise lediglich Monographien vor. Vgl. Flühmann, F., dessen Arbeit über "Die Gemeindefinanzen im Kanton Zürich 1880-1941", Diss. Zürich 1946 wegen der reichen Literaturhinweise hier erwähnt werden soll. In den skandinavischen Ländern scheinen mehr Einzelheiten bekannt zu sein. Vgl. Olsen, Ch., Der Staatshaushalt und das Finanzsystem der skandinavischen Länder, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 1.Auflage, Bd.3, Tübingen 1929, S.324 ff.

573) Vgl. die einzelnen "Rapports" in dem vom Institut International de Finances Publiques herausgegebenen Sammelband, a.a.O. Ferner: Brownlee, O.H. und Allen, E.D., a.a.O., S.22; Peacock, A.T. und Wiseman, J., a.a.O., S.10 sowie Timm, H., a.a.O., S.240.

Tabelle 37

Der kommunale Aufwand in den USA 1889, 1902 und 1913

	<u>1889</u>	<u>1902</u>	<u>1913</u>
I) Pro-Kopf-Ausgaben (in \$)	7,74	11,22	15,02
II) Kommunale Ausgaben in v.H. des öffentlichen Gesamtaufwandes	56,4	57,6	58,0
III) Kommunale Ausgaben in v.H. des Volkseinkommens	4,47	5,10	4,64
IV) Verschuldung der Kommunen (por Kopf in \$)	14,79	24,32	41,91
V) Kommunale Schulden in v.H. der öffentlichen Schulden insgesamt	38,0	57,1	71,6

Quelle: Studenski, P. und Kroos, H.E., Financial History of the United States, 2.Aufl., New York 1963, S.7.

Zeit vor 1914 einschließen, nur für Großbritannien und die USA vorliegen.

Zweitens: Die vereinzeltten Hinweise in finanzwissenschaftlichen Werken, vor allem aber die Studien für Großbritannien und die USA lassen erkennen, daß die finanziellen Anforderungen an die kommunalen Verwaltungen um die Jahrhundertwende in allen Ländern tendenziell stark zunahmen.

Besonders in Großbritannien war das Wachstum der Gemeindehaushalte ungewöhnlich intensiv (Tabelle 36)⁵⁷⁴⁾. Den Berechnungen von Veverka zufolge erweiterte sich "the local

574) Vgl. auch Peacock, A.T. und Wisemann, J., a.a.O., S.201/202; Kaufmann, R.v., a.a.O., Bd.1, S.270; Conrad, J., a.a.O., S.456 und Schwarz, O., a.a.O., S.26.

sector ... much faster than the central, to the extent that by 1910 the responsibility was equally shared between the two kinds of authorities"⁵⁷⁵⁾.

In Frankreich, wo ein dem Selfgovernment englischer Prägung entgegengesetztes Prinzip staatlicher Zentralisation vorherrschte⁵⁷⁶⁾, scheint der Anstieg der kommunalen Leistungen recht bescheiden gewesen zu sein⁵⁷⁷⁾.

In den USA setzte gegen 1860 ein rapides Wachstum der städtischen Budgets ein⁵⁷⁸⁾. Es dauerte allerdings nur wenige Jahre, da "with the collapse of the business boom in 1873, municipal finance and credit also collapsed"⁵⁷⁹⁾.

Um 1890 begann eine zweite Phase kräftiger Ausweitung der Gemeindehaushalte, wiederum verbunden mit einer überproportionalen Zunahme der Verschuldung (Tabelle 37)⁵⁸⁰⁾.

Der Pro-Kopf-Aufwand erhöhte sich zwischen 1889 und 1913 um 94 v.H., die kommunale Verschuldung je Einwohner aber um 183 v.H. Mit diesen Steigerungsraten blieben die USA

575) Veverka, J., a.a.O., S.120.

576) Eine ausführliche Besprechung der organisatorischen Grundlagen des Staatsaufbaus in Großbritannien, Frankreich und Preußen findet sich bei Kaufmann, R.v., a.a.O., Bd.1.

577) Wenigstens lassen die im Vergleich zu Großbritannien lückenhaften und keineswegs übereinstimmenden Angaben einiger Autoren diesen Schluß zu. Vgl. Kaufmann, R.v., a.a.O., Bd.2, S.512; Eheberg, Th.v., Artikel "Gemeindefinanzen", a.a.O., S.802; Schwarz, O., a.a.O., S.52 sowie die Denkschrift des Reichsschatz-amtes, S.37.

578) Vgl. Studenski, P. und Kroos, H.E., a.a.O., S.107 sowie Harris, D.L., Municipal Extravagance, Philadelp-hia 1876 und Financial Statistics of cities having a population of over 30.000, Department of Commerce, Washington 1928.

579) Studenski, P. und Kroos, H.E., a.a.O., S.196.

580) Gleichlautende oder ähnliche Werte, wie sie in der Tabelle 37 aufgeführt sind, finden sich unter anderem bei Copeland, M.A., Trends in Government Financing, Princeton 1961, S.57; Kendrick, M.S., Public Finance, Cambridge/Mass. 1951, S.33; Kilpatrick, W. und Drury, R.F., Historical Review of State and Local Government Finances, State and Local Government Special Studies, Nr.25, Washington 1948, S.14 sowie Woytinsky, W.S. und Woytinsky, E.S., World Commerce and Governments, New York 1955, S.703.

nur wenig hinter dem Deutschen Reich und Großbritannien zurück.

Verschiebungen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften in der Form, daß der Zentralverband oder die Gliedstaaten ihre Aufwendungen stärker erhöhten als die Kommunen, traten vor 1914 nicht auf. Ebenso wie nach dem Ersten Weltkrieg allenthalben ein "concentration effect" zu beobachten war, konnte im 19. Jahrhundert geradezu von einer "Anziehungskraft des kleineren Etats" die Rede sein⁵⁸¹).

Die weitgehende Koinzidenz beruhte einmal darauf, daß technologischer Fortschritt, Industrialisierung und zunehmende Bevölkerungsdichte in Verbindung mit wachsender Verstädterung von der Mitte des vergangenen Jahrhunderts an die Zivilisation in allen zentraleuropäischen Ländern und den USA prägten. Zum anderen traten die großen "displacement effects", die vor allem den internationalen Vergleich der öffentlichen Haushalte problematisch werden lassen⁵⁸²), noch nicht auf⁵⁸³). Die steigende Nachfrage nach öffentlichen Diensten konzentrierte sich insofern auf die Kommunen⁵⁸⁴). Generell war gültig, was Peacock

581) Vgl. neben den Tabellen 36 und 37 auch Woytinsky, W.S. und Woytinsky, E.S., a.a.O., S.703; Fitch, L.C., Trends in Federal, State and Local Government Expenditures since 1890, in: The American Economic Review, Vol.43 (1953), S.223 f. und Adams, H.C., The Science of Finance, New York, 1898, S.96, der schon um die Jahrhundertwende anhand des Vergleiches der Entwicklung in einigen Ländern feststellte: "The tendency seems to be universal, and it may be accepted as a general truth that expenditures for local purposes are increasing at an unusually rapid rate." (S.98)

582) Vgl. Colm, G. und Helzner, a.a.O., S.59.

583) Peacock, A.T. und Wiseman, J. bemerken in diesem Zusammenhang: "Wars are times when the resources of the community, have to be mobilized for specific purposes and by inevitably authoritarian methods, with slight regard for such issues as the desire to decentralize authority or to preserve local autonomy (a.a.O., S.118).

584) Wobei sich die kommunalen Leistungen auch vermehrten, weil die Gemeindeparlamente "were becoming more democratic and, hence, more subject to public pressure for additional services" (Studenski, P. und Kroos, H.E., a.a.O., S.133). Vgl. auch Abramovitz, M. und ...

und Wiseman für Großbritannien feststellten: "The history of government activity ... is to an important degree a history of the evolution of services by individual local governments, the successful experiments later being taken up and generalized by legal action of the central government."⁵⁸⁵⁾

Und noch ein vierter Gesichtspunkt internationaler Übereinstimmung ist kurz zu erwähnen:

Die Gegensätzlichkeit von Stadt und Land stellte den Staat überall vor Probleme gleicher Art. Auf der einen Seite liegt es in der Natur des Staates, mit seinen Regelungen und Normen auf eine Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse zu drängen. Auf der anderen Seite war man gerade im 19. Jahrhundert der Überzeugung, daß eine durchgehende Vereinheitlichung den Ablauf des Lebens abträglich sei, daß Stadt und Land als polar entgegengesetzte Glieder in ihrer Ergänzung und ihrem Zusammenspiel begriffen werden müßten. Der Staat hat deshalb, als mit dem Integrationsprozeß die vordem "autraken" Kommunen immer enger zusammenrückten und einige öffentliche Dienste eine Regelung in nationalem Rahmen erforderten, diese Aufgaben nicht selbst übernommen, sondern die finanzschwächeren Gemeinden durch direkte Zuschüsse zu entlasten versucht. Vor allem ging es ihm darum, "to stimulate the attainment of a general minimum standard in some particular service"⁵⁸⁶⁾.

... Eliasberg, V., The Trend of Public Employment in Great Britain and the United States, in: The American Economic Review, Vol.43 (1953), S.211.

585) Peacock, A.T. und Wiseman, J., a.a.O., S.99. Ähnlich äußert sich Hicks, U.K., in: British Public Finances, Their Structure and Development, 2.Aufl., London 1958, wo auf Seite 17 zu lesen ist, daß "at the end of the first decade of the twentieth century the process of local expansion has tended to be reversed. All the newer social services have been set up on a national basis".

586) Peacock, A.T. und Wiseman, J., a.a.O., S.103. Vgl. auch Brownlee, O.H. und Allen, E.D., a.a.O., S.363 sowie Carlsson, R.E., British Block Grants and Central-Local Finance, in: The John Hopkins University Studies in Historical and Political Science, Serie 65, Nr.1, Baltimore 1947, S.16 bis 18.

Fünftes Kapitel: ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

Ziel und Zweck der vorliegenden Studie besteht im wesentlichen in einem Beitrag zur statistischen Verifizierung des Wagnerschen Gesetzes.

Ob die Behauptung Adolph Wagners der Wirklichkeit gerecht wird, diese Frage ist zwar Gegenstand einer Reihe von Abhandlungen, jedoch fehlt es bisher - von einer Ausnahme abgesehen - gänzlich an empirischen Untersuchungen über die Ausweitung der öffentlichen Haushalte im vergangenen Jahrhundert. Wie unzureichend die Informationen speziell über den steigenden Aufwand der kommunalen Gebietskörperschaften vor dem Ersten Weltkrieg sind, ging aus einer knappen Besprechung der einschlägigen Literatur hervor. Zwar erschien, nachdem unsere Arbeit im wesentlichen abgeschlossen war, ein Aufsatz von Andic und Veverka über das Wachstum der öffentlichen Ausgaben in Deutschland seit 1871. Wie die kritische Stellungnahme zu den Resultaten dieser Schrift, soweit sie die Kommunen betreffen, aber gezeigt haben dürfte, nimmt sie unserem Versuch nichts von seiner Dringlichkeit.

Die Ausführungen haben ferner bewiesen, daß nicht nur statistisches Quellenmaterial in größerem Umfange vorliegt, als dies im Schrifttum stets behauptet wird, sondern auch eine umfassende Orientierung über den Anstieg und die Strukturwandlungen der kommunalen Ausgaben von der Mitte des vergangenen Jahrhunderts bis zum Ersten Weltkrieg durchaus möglich ist.

Sucht man in groben Zügen die Finanzwirtschaft des 18. Jahrhunderts mit der des 19. und diese wiederum mit der unseres Jahrhunderts zu vergleichen, so tritt wohl neben dem allgemeinen Anstieg des öffentlichen Bedarfs seit 1850 am auffälligsten das jeweilige Verhältnis der Kommunal- zu den Staatsfinanzen hervor. Auf eine Zeit weitgehender Autonomie der Städte im späten Mittelalter folgte eine Periode straffer Zentralisation der gesamten öffentlichen Finanzen.

Die Städteordnung vom 19. November 1808 leitete sodann eine neue Epoche kommunaler Selbstverwaltung ein. Allerdings blieb die kräftige Entfaltung der städtischen Gemeinwesen, die der Freiherr vom Stein mit seinem Reformwerk erstrebt hatte, anfangs weitgehend aus.

Erst um die Jahrhundertmitte setzte durchgängig in allen Kommunen ein nicht nur extensives, sondern auch intensives Wachstum der Haushalte ein.

In den 64 Jahren von 1849 bis 1913 stieg der nominale Gesamtaufwand von Gemeinden und Gemeindeverbänden in Deutschland um das Vierundzwanzigfache, der Pro-Kopf-Betrag infolge einer Verdoppelung der Einwohnerzahl um das Zwölffache. Selbst wenn wir die Geldwertminderung in Rechnung stellen, verbleibt noch eine Zunahme um mehr als das Neunfache.

Ein "concentration effect" ist in dieser Periode nicht festzustellen. 1881 entfiel 30,07 v.H. des gesamten öffentlichen Bedarfs auf die kommunalen Gebietskörperschaften, 1913 hingegen 32,86 v.H. Erst mit dem Weltkrieg trat, wie übrigens auch in Großbritannien und den USA, eine bedeutende Verschiebung der finanziellen Leistungen nach der Seite des Reichs und der Länder ein.

Auch bestätigen die empirischen Resultate, daß der öffentliche Aufwand im spätliberalen, "wilhelminischen", häufig kritisierten, aber zweifellos durch große Erfolge gekennzeichneten Zeitalter relativ zum steigenden Sozialprodukt zunahm. 1881 betrug der Anteil von Reich, Ländern und Gemeinden am volkswirtschaftlichen Gesamtertrag 11,4 v.H., 22 Jahre später aber 19,5 v.H. Das weitgehend spekulative "Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatstätigkeiten" erweist sich damit für diese Epoche als voll gültig.

Da zu Lebzeiten Adolph Wagners die Daseinsbedingungen des Menschen sich radikaler wandelten als in Jahrhunderten zuvor, befaßten wir uns ausführlich mit dem eigentlichen Phänomen und säkularem Ereignis seiner Zeit, der Industria-

lisierung. Sie beginnt ungefähr um die Mitte des vergangenen Jahrhunderts und ist vor dem Ersten Weltkrieg insofern abgeschlossen, als alle wesentlichen Merkmale einer auf der Trennung und dem Gegensatz von Arbeit und Kapital beruhenden Wirtschafts- und Sozialverfassung deutlich hervorgetreten.

Ob die praktischen Probleme, die mit der Umgestaltung der Produktionstechnik, des Nachrichtenwesens, der starken Bevölkerungsvermehrung und der Ballung der Menschen in den Industriezentren entstanden, vornehmlich den Anstieg der öffentlichen Ausgaben verursacht haben oder ob geistig-philosophische Strömungen, die sich in personenrechtlichen Veränderungen, verfassungsrechtlichen Bestrebungen, sozialpolitischen und sozialreformerischen Zielsetzungen niederschlugen, von größerem Einfluß gewesen sind, ist schwer zu entscheiden. Einerseits trugen die unerfreulichen Begleiterscheinungen des wirtschaftlich-technischen Umbruchs ohne Zweifel zur wachsenden Staatstätigkeit bei, zumal die grundsätzliche Anerkennung des neuen Freiheits- und Persönlichkeitsideals Armut und Not insofern jetzt als Problem erscheinen ließen, als sie nicht auf obrigkeitlichen Befehl, sondern auf die anonymen Mächte der Wirtschaft zurückzuführen waren. Andererseits haben geistig-philosophische Konzeptionen, insbesondere das Weltbild der sogenannten Kathedersozialisten, sicherlich eine nachhaltige Wirkung auf die gesellschaftlichen und materiellen Bedingungen ausgeübt. Die Wagner'sche These vom relativen Anstieg der öffentlichen Ausgaben ist jedenfalls in hohem Grade ein Ausfluß seiner politischen Überzeugung, der von ihm vertretenen organischen Staatstheorie. Daran ändert auch nichts, daß Wagner alle in seiner Zeit relevanten Antriebskräfte des wachsenden öffentlichen Bedarfs aufzählte.

Aus der Fülle der im Schrifttum wiederholt besprochenen Ursachen steigender Staatsausgaben haben wir zwei Faktoren besonders ausführlich diskutiert. Unsere Berechnungen ergaben, daß der Umfang kommunaler Aufwendungen weit eher

von der Einkommenshöhe als vom Grad der Verstädterung bestimmt wird. Die von Brecht in den Vordergrund gerückte Bevölkerungsmassierung ist nur insofern von Einfluß, als sie selbst weitgehend mit einem bestimmten Niveau des materiellen Wohlstandes verbunden ist.

Der Erfassung einzelner Leistungsgebiete der kommunalen Verwaltungen sind zwar infolge des Mangels an statistischen Unterlagen ganz besonders enge Grenzen gezogen, doch läßt sich auch hier in etwa nachweisen, welche Aufgabenbereiche mit den Wandlungen des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens zwischen 1850 und 1913 an Bedeutung gewannen und welche Aufwandskategorien in den Hintergrund traten.

So fiel beispielsweise die Funktion "Allgemeine Verwaltung", die 1850 noch die größte Quote des finanziellen Bedarfs der Gemeinden beanspruchte, mit zunehmendem Wirtschaftswachstum immer weniger ins Gewicht. Demgegenüber ist der relative Rückgang der Ausgaben für das Bildungs- und Wohlfahrtswesen nicht nahezu so ausgeprägt und jener auf dem Verkehrssektor nur geringfügig gewesen. Die gewerblichen Betriebe erforderten 1911 im Vergleich zu 1883/84 einen leicht erhöhten Anteil am Gesamtaufwand, während die Leistungen für den Schuldendienst vor dem Ersten Weltkrieg am stärksten expandierten. Ihr Anstieg entsprach fast dem Rückgang der auf die Funktionen "Allgemeine Verwaltung", "Bildungswesen" sowie "Sozial- und Gesundheitswesen" entfallenden Quote. Allerdings erhöhte sich der Aufwand für Verzinsung und Tilgung der Gemeindeschulden keineswegs so kontinuierlich wie jener für Bildungs- und Wohlfahrtseinrichtungen. Vor allem in den siebziger Jahren und um die Jahrhundertwende stieg die Verschuldung infolge des enormen Investitionsbedarfs der Städte ungewöhnlich an. Auch nahm die Anleihefinanzierung nicht proportional zum jeweiligen Budgetumfang zu, sondern die Großstädte verschuldeten sich relativ zu ihrem Haushaltsvolumen weit stärker als die ländlichen Gemeinden.

Außer den statistisch nachweisbaren Verschiebungen in der Ausgabenstruktur kamen die langfristige Entwicklung der kommunalen Leistungsgebiete sowie die Verlagerungen innerhalb derselben zur Sprache. In einem historischen Überblick erwähnten wir unter anderem, daß die Anfänge städtischer Wohlfahrts- und Bildungsinstitute bis ins späte Mittelalter zurückreichen. Erst im vergangenen Jahrhundert gingen allerdings die den Individuen, Stiftungen und religiösen Gemeinschaften seit alters her obliegenden Leistungen verstärkt auf die "Kommune", die örtliche Gemeinde, über. Anfangs erfüllten die Gemeindeverwaltungen diese Aufgaben, ohne gesetzlich zu bestimmten Leistungen verpflichtet zu sein. Mit fortschreitender ökonomischer Integration und demographischer Zentralisation erwies sich jedoch eine über das ganze Staatsgebiet gleichmäßig geregelte Organisation als notwendig. Die Normierung des Standards einiger öffentlicher Dienste erhöhte zwangsläufig die Anforderungen an den Haushalt der kleineren Gemeinden. Da bei abnehmender Einwohnerzahl für die verbleibende Dorfbevölkerung die progressiv steigenden Kosten der kommunalen Grundausrüstung immer weniger tragbar wurden, unterstützte der Staat die finanzschwachen Gemeinden mittels direkter Zuschüsse. Auch bildete er ehemals staatliche Verwaltungsbezirke zu Selbstverwaltungsverbänden auf kommunaler Ebene aus. Die Provinzen, Kreise, Bezirke und Distrikte übernahmen nicht nur bislang in Staatshand befindliche Einrichtungen, sondern sie erfüllten auch Aufgaben auf dem Wohlfahrts- und Verkehrssektor, welche die finanzielle Leistungskraft der kleineren Gemeinden überstiegen. Trotz dieser Maßnahmen erlebten eigentlich nur die Städte um die Jahrhundertwende eine beispiellose Blüte. Auf dem Lande änderte sich während der ersten Industrialisierungswelle vor 1914 nur wenig. Agrarchemie und Pflanzenzüchtung hatten zwar die Erträge gesteigert, Maschinen vor allem die menschliche Arbeit erleichtert. Aber die Betriebs- und Wirtschaftsweise war im wesentlichen die alte geblieben. Die Pracht einiger reicher Städte konnte über

die Wirklichkeit auf dem flachen Lande, wo 1910 immerhin noch 38,5 v.H. der Bevölkerung des Deutschen Reiches lebten, nicht hinwegtäuschen. In den kleineren Landgemeinden waren nicht nur die öffentlichen Leistungen, sowohl was die sanitären Einrichtungen wie die Versorgungsbetriebe, die Gesundheitsfürsorge oder das Volksschulwesen, von höheren Lehranstalten ganz zu schweigen, minimal, das zivilisatorische Gefälle zur Stadt vergrößerte sich auch - absolut wie relativ - auf einigen Gebieten bis zum Ersten Weltkrieg.

LITERATURVERZEICHNIS

Bücher und Aufsätze

- Abramovitz, M. und Eliasberg, V., The Trend of Public Employment in Great Britain and the United States, in: The American Economic Review, Vol. 43 (1953).
- Adams, H.C., The Science of Finance, New York 1898.
- Allendorf, H., Die Finanzen der Stadt Halle a. S. im 19. Jahrhundert, Jena 1904.
- Altmann, W., Ausgewählte Urkunden zur Brandenburgisch-Preussischen Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, 2. Aufl., Teil 1, Berlin 1914.
- Andic, S. und Veverka, J., The Growth of Government Expenditure in Germany since the Unification, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 23, 2 (1964).
- Auer, H.v., Das Finanzwesen der Stadt Freiburg i. Br. von 1648 - 1806, Karlsruhe 1910.
- Bechtel, H., Wirtschaftsgeschichte Deutschlands, 2. Aufl., Bd. 1 u. Bd. 3, München 1951 u. 1956.
- Bechtold, W., Die Gemeinde in den Programmen der politischen Parteien, Dresden 1919.
- Becker, E., Gemeindliche Selbstverwaltung, Berlin 1941.
- Behre, C., Geschichte der Statistik in Brandenburg-Preußen bis zur Gründung des Statistischen Büros, Berlin 1905.
- Beisler, H., Betrachtungen über Gemeinde-Verfassung und Gewerwesen mit besonderer Bezugnahme auf Baiern, Augsburg 1831.
- Below, G.v., Der Untergang der mittelalterlichen Stadtwirtschaft (über den Begriff der Territorialwirtschaft), in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 76. Bd. (1901).
- Benzenberg, J.F., Die Gemeindeausgaben der Städte Düsseldorf, Elberfeld, Barmen, Köln, Bonn, Coblenz, Creuznach, Trier, Aachen, Münster, Minden, Arnberg, Dortmund, Berlin, Leipzig und Paris, 2. Aufl., Bonn 1835.
- Bing, S., Die Entwicklung des Nürnberger Stadthaushalts von 1806 bis 1906, Wirtschafts- und Verwaltungsstudien mit besonderer Berücksichtigung Bayerns, Bd. 31, Leipzig 1908.
- Böhmert, V., Armenpflege und Armengesetzgebung, Berlin 1869.
- Bolte, K.M., Bevölkerungsbewegung, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1959.
- Brater, E., "Gemeinde", in: Deutsches Staatswörterbuch, 4. Bd., Stuttgart, Leipzig 1859.
- Brecht, A., Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Grundfragen der Internationalen Politik, Heft 2, Leipzig, Berlin 1932.

- Brentano, L., Die Arbeiterversicherung gemäß der heutigen Wirtschaftsordnung, Leipzig 1879.
- Brownlee, O.H. und Allen, E.D., Economics of Public Finance, 2. Aufl., New York 1954.
- Brüggemann, H., Der Weg vom Regiebetrieb zum modernen Eigenbetrieb, in: Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand, Bochum 1957.
- Carlson, R.E., British Block Grants and Central-Local Finance, in: The Johns Hopkins University Studies in Historical and Political Science, Series 65, Baltimore 1947.
- Cohn, G., System der Finanzwissenschaft, Stuttgart 1889,
- Municipal Socialism, in: The Economic Journal, Vol.XX (1910).
- Colm, G., Die methodischen Grundlagen der international-vergleichenden Finanzstatistik, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 22. Bd. (1925).
- und Helzner, M., Rapport Américain, in: "L'importance et la structure des recettes et des dépenses publiques", Institut International de Finances Publiques, Brüssel 1960.
- Conrad, J., Zur Finanzreform in Deutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 91 (1908).
- Grundriß zum Studium der politischen Ökonomie, 3. Teil Finanzwissenschaft, 9. Aufl. bearbeitet von H. Köppe, Jena 1923.
- Damaschke, A., Aufgaben der Gemeindepolitik, 5. Aufl., Jena 1904.
- Dieterici, C.F.W., Der Volkswohlstand im Preussischen Staate, Berlin 1846.
- Dietzel, C., Das System der Staatsanleihen im Zusammenhang der Volkswirtschaft betrachtet, Heidelberg 1855.
- Döring, G., Das Kassen- und Rechnungswesen und der Gemeindehaushalt in den Landgemeinden der sieben östlichen Provinzen, Marienwerder 1892.
- Dunker, E.v., Der Gemeindehaushalt der Großstädte Preußens, Diss. Erlangen 1906.
- Eheberg, E. Th. v., "Gemeindefinanzen", in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 1. Aufl., 3. Bd., Jena 1892.
- Finanzwissenschaft, 4. Aufl., Leipzig 1895.
- Finanzwissenschaft, 16. u. 17. Aufl., Leipzig, Erlangen 1921.
- "Gemeindefinanzen", in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., 4. Bd., Jena 1927.
- "Geschichte der Finanzen", in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., 4. Bd., Jena 1927.
- Eichler, H., Die Finanzen des Kreiskommunalverbandes Delitzsch (1875 - 1928), Diss. Berlin 1930.
- Elfert, G., Die Kommunal финанzen im Landkreis Münster, Münster (Westf.) 1911.
- Emminghaus, A., Das Armenwesen und die Armengesetzgebung in europäischen Staaten, Berlin 1870.

- Erlén, J., Gemeindefinanzen in Baiern, München 1903.
- Fabricant, S., The Trend of Government Activity in the United States since 1900, New York 1952.
- Fauteck, O., Die Finanzen der Stadt Lüneburg im 19. Jahrhundert, Diss. Jena 1911.
- Fitch, L.C., Trends in Federal, State and Local Government Expenditures since 1890, in: The American Economic Review, Vol. 43 (1953).
- Flühmann, F., Die Gemeindefinanzen im Kanton Zürich 1880-1941, Diss. Zürich 1946.
- Fügner, W., Die öffentlichen Ausgaben für Schul- und Hochschulzwecke in Sachsen in der Vor- und Nachkriegszeit, Diss. Leipzig 1936.
- Fulda, F.C., Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 1827.
- Funk, M.J., Geschichte und Statistik des Bremischen Armenwesens, Bremen 1913.
- Galbraith, J.K., The Affluent Society, Boston 1958.
- Gebauer, M., Breslau's kommunale Wirtschaft um die Wende des 18. Jahrhunderts. Ein Beitrag zur Städtegeschichte, Jena 1906.
- Gemünd, W.v., Die Kommunen als Grundbesitzerinnen, Finanzwirtschaftliche Zeitfragen, Heft 12, Stuttgart 1912.
- Gerloff, W., Der Staatshaushalt und das Finanzsystem Deutschlands, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Aufl., 3. Bd., Tübingen 1927.
- Die steuerliche Belastung in Deutschland während der letzten Friedensjahre, Berlin 1913.
 - Rückblick auf die Reichsfinanzpolitik und ihre Auswirkungen auf Länder und Gemeinden, in: Kommunalfinanzen, Schriften der Arbeitsgemeinschaft der Niederrheinischen Verwaltungsakademien, Heft 1, Berlin 1928.
- Gerstfeldt, Ph., Städtefinanzen in Preußen, Leipzig 1882.
- Gierke, O.v., Die Steinsche Städteordnung, Neudruck (gekürzt) der am 27. Januar 1909 in der Aula der Friedrich-Wilhelm-Universität Berlin gehaltenen Rede, Darmstadt 1957.
- Giesau, H., Geschichte des Provinzialverbandes von Sachsen 1825 - 1925, Merseburg 1926.
- Gleitsmann, M., Die Belastung des ländlichen Grundbesitzes mit öffentlichen Abgaben: speziell ländliche Gemeindefinanzen im Kreise Delitzsch, Halle 1906.
- Gneist, R.v., Die preußische Finanzreform zur Regulierung der Gemeindesteuern, Berlin 1881.
- Goetzinger, G., Die Finanzwirtschaft der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Bonn 1960.

- Gothein, E., Bergbau und Hüttenwesen, in: Grundriß der Sozialökonomie, 2. Aufl., Bd. 4, Tübingen 1923.
- Grice, W., National and local authorities in England, France, Belgium and Prussia during the nineteenth century, London 1910.
- Groll, N., Ausgabengestaltung und Gemeindegröße, Mitteilungen aus dem Institut für Raumforschung, Heft 38, Bad Godesberg 1958.
- Gronow, M.v., Die Volksschullasten in Preußen, Aachen 1890.
- Gut, A., Der Wohnungsbau in Deutschland nach dem Weltkriege, München 1928.
- Gutzler, K., Das "Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatstätigkeit" und seine Realisierung in der öffentlichen Wirtschaft in Deutschland seit 1872, Diss. Bonn 1956.
- Hannemann, A., Beschreibung des Kreises Teltow und seiner Einrichtungen, Berlin 1894.
- Hansmeyer, K.H., Der Weg zum Wohlfahrtsstaat, Frankfurt 1957.
- Harl, J.P., Vollständiges Handbuch der Staatswirtschaft und Finanz, 2. Aufl., Landshut 1820.
- Harris, D.L., Municipal Extravagance, Philadelphia 1876.
- Haselberger, J., Der öffentliche Gesamthaushalt Bayerns, in: Finanzarchiv, 29. Jg. (1912).
- Heckel, M.v., Das Budget, Leipzig 1898.
- Beiträge zur vergleichenden Finanzstatistik europäischer Großstaaten im Jahre 1898, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 74. Bd. (1900).
 - Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, Leipzig 1907.
- Heimisch, A., Das Großherzogtum Baden, historisch - geographisch - statistisch - topographisch beschrieben, Heidelberg 1857.
- Heinle, F., Die Reform des Gemeindefinanzwesens, Berlin 1906.
- Hensel, A., Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland, Breslau 1928.
- Hermann, F.W.v., Staatswirtschaftliche Untersuchungen, 2. Aufl., München 1870.
- Herting, A., Die Finanzwirtschaft der Stadt Mühlhausen i. Thür. von 1813 - 1913, Diss. Erlangen 1927.
- Hertzer, G., Die Finanzwirtschaft der Stadt Weimar in ihrer Entwicklung, Diss. Halle 1907.
- Hicks, U.K., British Public Finances, Their Structure and Development 1880 - 1952, London 1954.
- Hildebrand, B., Statistische Mitteilungen über die volkswirtschaftlichen Zustände Kurhessens, Berlin 1853.
- Hilgert, A., Die Finanzen der Stadt Münster i. W. von 1816 - 1906, Abhandlungen aus dem staatswirtschaftlichen Seminar zu Münster i. W., 9. Heft, Leipzig 1910.

- Hirsch, P., Kommunale Wohnungspolitik, Berlin 1906.
- Hoffmann, F., Die Finanzen der Stadt Oberhausen (Rhld.) in ihrer Entwicklung von 1862 bis 1914, Diss. Greifswald 1921.
- Hoffmann, W.G. und Müller, J.H., Das deutsche Volkseinkommen 1851 - 1957, Tübingen 1959.
- Horion, J., Die Rheinische Provinzialverwaltung, ihre Entwicklung und ihr heutiger Stand, Düsseldorf 1925.
- Horn, W., Erfurts Stadtverfassung und Stadtwirtschaft, Jena 1904.
- Humboldt, W.v., Ideen zu einem Versuch, die Gränzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen, Breslau 1851.
- Jacobs, A. und Richter, H., Die Großhandelspreise in Deutschland von 1792 bis 1934, Sonderheft des Instituts für Konjunkturforschung, Nr. 37, Berlin 1935.
- Jakob, L.H.v., Die Staatsfinanzwissenschaft, Halle 1821.
- Jeserich, K., Die preußischen Provinzen. Ein Beitrag zur Verwaltungs- und Verfassungsreform, Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts an der Universität Berlin, Bd. 6, Berlin 1931.
- Die deutsche Gemeinde, Festschrift des Kommunalwissenschaftlichen Instituts an der Universität Berlin zum zehnjährigen Bestehen 1928 - 1938, Stuttgart, Berlin 1938.
- Jesse, W., Geschichte der Stadt Schwerin, Schwerin 1920.
- Jessen, J., Deutsche Finanzwirtschaft einschließlich Übersicht über die Geschichte der deutschen Finanzwirtschaft, Hamburg 1937.
- Das "Gesetz der wachsenden Ausdehnung des Finanzbedarfs", in: Schmollers Jahrbuch, 67. Jg. (1943).
- Kämmerer, R., Die Finanzwirtschaft der Stadt Marburg in den letzten 100 Jahren (1811-1910), Marburg a.L. 1913.
- Kann, H., Die Finanzen der Stadt Essen im 19. Jahrhundert, Diss. Tübingen 1923.
- Kastner, A., Die Selbstverwaltung der badischen Gemeinden und Gemeindeverbände, Pforzheim 1931.
- Kaufmann, R.v., Die Kommunalfinanzen, Leipzig 1906.
- Die öffentlichen Ausgaben der größeren europäischen Länder nach ihrer Zweckbestimmung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 52. Bd. (1889).
- Keil, F., Die Landgemeinden in den östlichen Provinzen Preußens und die Versuche, eine Landgemeindeordnung zu schaffen, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 43, Leipzig 1890.
- Kellerer, H., Korrelationsanalyse, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 6. Bd., Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1959.

- Kendrick, M.S., A Century and a Half of Federal Expenditures, New York 1953.
- Kilpatrick, W. und Drury, R.F., Historical Review of State and Local Government Finances, State and Local Government Special Studies, Nr. 25, Washington 1948.
- Kinne, H., Die Autonomie der Kommunalverbände in Preußen, Berlin 1908.
- Kirsten, E., Buchholz, E.W., Köllmann, W., Raum und Bevölkerung in der Weltgeschichte, in: Bevölkerungs-Ploetz, Würzburg 1955.
- Kitzel, K., Die Herrfurthische Landgemeindeordnung, Schriftenreihe des Vereins zur Pflege kommunalwissenschaftlicher Aufgaben e.V., Bd. 3, Stuttgart 1957.
- Klewitz, S., Die von Staat und Kommune für den Privathaushalt übernommenen Leistungen, Leipzig 1911.
- Körte, S., Die Selbstverwaltung, in: Deutschland unter Kaiser Wilhelm II., 1. Bd., Berlin 1914.
- Kuczynski, R., Das Wohnungswesen und die Gemeinden in Preußen, Schriften des Verbandes Deutscher Städtestatistiker, Heft 4, Teil II, Berlin 1913.
- Kühn, M., Die Badischen Kreise, ihre Organisation und Aufgaben, Karlsruhe 1930.
- Laging, W., Der Provinzialverband der Provinz Mark Brandenburg, Berlin 1940.
- Lamerer, W., Gemeinde-, Stiftungs- und Amtskörperschaftsverwaltung in Württemberg nach dem Durchschnitt der Jahre 1860 - 1863, in: württembergische Jahrbücher für Statistik und Landeskunde, Jg. 1870.
- Lammers, A., Armenpflege in Deutschland, in: Preußische Jahrbücher, 24. Bd., Berlin 1869.
- Laves, Th., Die bayrische Armenpflege von 1847 bis 1880, in: Schmollers Jahrbuch, NF, 8. Jg. (1884).
- Lindemann, H., Arbeiterpolitik und Wirtschaftspflege in der deutschen Städteverwaltung, Bd. I, Stuttgart 1904.
- Loening, E., Landgemeinden und Gutsbezirke in den östlichen Provinzen Preußens, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 58 (1892).
- Lohmann, W., Die besonderen direkten Gemeindesteuern in Preußen, Jena 1913.
- Lorenz, Ch., Forschungslehre der Sozialstatistik, 1. Bd., Berlin 1951.
- Lotz, A., Die Kosten der Volksschule in Preußen, in: Schmollers Jahrbuch, NF, 22. Jg. (1898).
- Lotz, W., Finanzwissenschaft, Tübingen 1917.
- Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Tübingen 1931.
- Lucke, W., Die Finanzen der Stadt Wolgast in den Jahren 1815 - 1914, Diss. Greifswald 1924.
- Ludwig, F., Kommunalpolitik und Sozialdemokratie, Berlin 1910.

- Lübbering, H., Das Finanzwesen des Provinzialverbandes Westfalen, Leipzig 1909.
- Lüdge, F., Die Grundprinzipien der Bismarckschen Sozialpolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 134. Bd. (1931).
- Malchus, C.A. Frhr.v., Handbuch der Finanzwissenschaft und Finanzverwaltung, Stuttgart, Tübingen 1830.
- Mauersberg, H., Wirtschafts- und Sozialgeschichte zentral-europäischer Städte in neuerer Zeit, Göttingen 1960.
- Mayer, Th., Städtische Finanzwirtschaft in Deutschland, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Aufl., 1. Bd., Tübingen 1926.
- Weiling, M., Die Reform des kommunalen Finanzwesens aufgrund des Gesetzes vom 14. Juli 1893 und der Berliner Gemeindehaushalt 1890/1900, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 84. Bd. (1905).
- Meisner, K., Die Entwicklung des Würzburger Stadthaushalts von 1806 bis 1909, Wirtschafts- und Verwaltungsstudien mit besonderer Berücksichtigung Bayerns, Bd. 42, Leipzig 1912.
- Meusch, H., Die Finanzwirtschaft der Stadt Weissenfels a. S. im 19. Jahrhundert, Halle a. S. 1907.
- Metzen, J., Die Finanzwirtschaft der Stadt Limburg a.L. 1706 - 1803, Limburg a. L. 1907.
- Meyer, Ch., Die Anfänge der deutschen Gewerbeverfassung, in: Preußische Jahrbücher, Bd. 42, Berlin 1878.
- Der Haushalt einer deutschen Stadt im Mittelalter, in: Vierteljahresschrift für Social- und Wirtschaftsgeschichte, Bd. 1, Leipzig 1903.
- Miquel, J., Verfassung und Verwaltung der Provinzen und Gemeinden des Königreichs der Niederlande, in: Preußische Jahrbücher, 24. Bd., Berlin 1869.
- Most, O., Die Schuldenwirtschaft der deutschen Städte, Jena 1909.
- Die Gemeindefinanzstatistik in Deutschland, Ziele, Wege, Ergebnisse, Schriften des Vereins für Socialpolitik, 127. Bd., Leipzig 1910.
- Die Gemeindefinanzen nach dem Kriege, in: Die Neuordnung der deutschen Finanzwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, 156. Bd. (1918).
- Mubert, O., Die Stadtgemeinde, in: Volk und Reich der Deutschen, Bd. 2, Berlin 1929.
- Musgrave, R.A. und Culbertson, J.M., The Growth of Public Expenditures in the United States, 1890 - 1948, in: National Tax Journal, Vol. VI, 2 (1953).
- Neufang, G., Das Gesetz der wachsenden öffentlichen Ausgaben, untersucht an der Entwicklung des Haushalts der Stadt Saarbrücken, Diss. Mainz 1952.
- Newcomer, M., Central and Local Finance in Germany and England, New York 1937.

- Oesfeld, M.v., Preußen in kameralistischer und staatswirtschaftlicher Beziehung, Breslau 1858.
- Olsen, Ch., Der Staatshaushalt und das Finanzsystem der skandinavischen Länder, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. III, Tübingen 1929.
- Orth, Th., Untersuchungen über die Finanzverhältnisse der Preußischen Groß- und Kleinstädte vor und nach dem Kriege, Limburg a.d.L. 1933.
- Ossinski, P., Die Ausgabenwirtschaft der deutschen Gemeinden von 1925 - 1938, Diss. Berlin 1948.
- Paulsen, F., Das deutsche Bildungswesen in seiner geschichtlichen Entwicklung, Leipzig 1906.
- Peacock, A.T. und Wiseman, J., The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, Princeton 1961.
- The Compilation of Statistics, in: "L'importance et la structure des recettes et des dépenses publiques", Institut International de Finances Publiques, Brüssel 1960.
- Pechmann, Frhr.v., Der Wirkungskreis der bayrischen Distriktsverwaltungsbehörden, 5. Aufl., Bamberg, Leipzig 1890/92.
- Petersilie, A., Das öffentliche Unterrichtswesen im Deutschen Reich und in den übrigen europäischen Kulturstaaten, Bd. II, Leipzig 1897.
- Petrick, H., Die Einnahmen aus dem Kommunalvermögen in ihrer Bedeutung für die Finanzwirtschaft der Stadt Zittau während der Zeit von 1830 - 1930, Diss. Jena 1930.
- Pfitzner, J., Die Entwicklung der kommunalen Schulden in Deutschland, Leipzig 1911.
- Popitz, J., Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932.
- Preuss, H., Die Entwicklung des Deutschen Städtewesens, Bd. 1, Leipzig 1906.
- Pütz, Th., Wirtschaftliche Entwicklung und zunehmende Staatstätigkeit, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 20 (1960).
- Rau, K.H., Grundsätze der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Heidelberg 1843.
- Recktenwald, H.C., Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, NF, Bd. 26, Berlin 1962.
- Neuere Entwicklungen in der Finanzwissenschaft, in: Jahrbuch für Socialwissenschaft, Bd. 13 (1962).
- Das Gesicht der Finanzwissenschaft unserer Zeit, in: Zeitschrift für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 177, 3 (1965).
- Reden, W.v., Deutschland und das übrige Europa, Wiesbaden 1854.
- Reichard, H.G., Statistik und Vergleichung der jetzt geltenden städtischen Verfassungen in den monarchischen Staaten Deutschlands, Altenburg 1844.

- Reitzenstein, F. Frhr.v., Über finanzielle Konkurrenz von Gemeinden, Kommunalverbänden und Staat, in: Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich, NF, 2. Jg. (1887).
- Kommunales Finanzwesen, in: Handbuch der Politischen Ökonomie, 4. Aufl., 3. Bd., 2. Hbd., Tübingen 1898.
- Rethwisch, C., Deutschlands höheres Schulwesen im 19. Jahrhundert, Berlin 1893.
- Reyer, E., Entwicklung und Organisation der Volksbibliotheken, Leipzig 1893.
- Leistung der Volksbibliotheken, in: Der Bildungsverein, Jg. 1893.
- Riecke, K.V.v., Die Internationale Finanzstatistik, ihre Ziele und Grenzen, Stuttgart 1876.
- Rogmann, H., Die Bevölkerungsentwicklung im preußischen Osten in den letzten hundert Jahren, Diss. Berlin 1936.
- Roscher, W., System der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Stuttgart 1886.
- System der Finanzwissenschaft, 5. Aufl., Stuttgart 1901.
- Rupprecht, L., Ergebnisse der bayrischen Armenstatistik, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 3. Jg. (1894).
- Schäfer, H., Die hessische Volksschule in dreieinhalb Jahrhunderten 1526 - 1874, Gießen 1911.
- Schappacher, A., Moderne Kommunalfinanzen im Landkreis Recklinghausen, Abhandlungen aus dem staatswissenschaftlichen Seminar zu Münster, Heft 11, Leipzig 1910.
- Schmeißer, H., Der Gemeinde-Haushalt der Stadt Heidelberg von 1828 bis 1928, Diss. Heidelberg 1926.
- Schmid, K.F., Der Finanzaufwand der Höheren Lehranstalten Badens seit Bestehen des Großherzogtums, Diss. Freiburg i.B. 1910.
- Schmitz, G., Die Entwicklung des Haushalts der Stadt Mainz 1798 - 1945, Diss. Mainz 1957.
- Schmoller, G., Umriss und Untersuchungen zur Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsgeschichte besonders des Preußischen Staates im 17. und 18. Jahrhundert, Leipzig 1898.
- Grundriß der Allgemeinen Volkswirtschaftslehre, 3. Aufl., Leipzig 1908.
- Preußische Verfassungs-, Verwaltungs- und Finanzgeschichte, Berlin 1921.
- Deutsches Städtewesen in älterer Zeit, Bonner Staatswissenschaftliche Untersuchungen, Heft 5, Bonn, Leipzig 1922.
- Schnabel, F., Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, 3. Aufl., Freiburg 1954.
- Schneider, E., Die Entstehung und die Ordnung des Finanzwesens in der Rheinprovinz, Diss. Heidelberg 1909.

- Schön, J., Die Grundsätze der Finanz, Breslau 1832.
- Schoen, P., Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, Leipzig 1897.
- Schönberg, L., Die Technik des Finanzhaushalts der deutschen Städte im Mittelalter, Stuttgart, Berlin 1910.
- Schröter, K., Die Steuern der Stadt Nordhausen, Jena 1904.
- Schwarz, O., und Strutz, G., Der Staatshaushalt und die Finanzen Preußens, Berlin 1900.
- Schwarz, O., Die Finanzsysteme der Großmächte, Leipzig 1909.
- Finanzpolitik in Reich, Staat und Gemeinden, Finanz- und Volkswirtschaftliche Zeitfragen, 58. Heft, Stuttgart 1919.
- Senf, P., Finanzpolitik und wirtschaftliches Wachstum, in: Wachstum und Konjunktur, Reihe "Lebendige Wirtschaft" Veröffentlichungen der Deutschen Volkswirtschaftlichen Gesellschaft e.V., Bd. 21, Darmstadt, Opladen 1960.
- Seydel, M.v., Bayrisches Staatsrecht, Bd. 1, Tübingen 1913.
- Silbergleit, H., Finanzstatistik der Armenverwaltungen von 108 Städten und Finanzstatistik der Armenverwaltungen von 130 deutschen Städten 1901 bis 1905, Schriften des deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit, 61. Heft (1902) und 78. Heft (1906).
- Preußens Städte, Denkschrift zum 100-jährigen Jubiläum der Städteordnung vom 19. November 1808, Berlin 1908.
- Sohnrey, H., Aus der sozialen Tätigkeit der preußischen Kreisverwaltungen, Berlin 1907.
- Sonnenberg, G., Deutschlands sozialpolitische Einrichtungen im Budget des Reichs, dreier Einzelstaaten und dreier großer Städte, Berlin 1912.
- Sonnenfels, J.v., Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanzwissenschaft, 3. Aufl., o.A.d.C. 1777.
- Steimle, Th., Leitfaden der Kommunalwissenschaft und Kommunalpraxis, Berlin 1937.
- Stein, L.v., Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 1. Aufl., Leipzig 1860.
- Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 4. Aufl., Leipzig 1878.
 - Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 5. Aufl., Leipzig 1885.
- Steinbach, F. und Becker, E., Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, Rheinisches Archiv, Heft 20, Bonn 1932.
- Stieda, W., Städtische Finanzen im Mittelalter, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 72. Bd. (1899).
- Studenski, P. und Krooss, H.E., Financial History of the United States, 2. Aufl., New York 1963.

- Sunder, F., Das Finanzwesen der Stadt Osnabrück von 1648 - 1900, Jena 1904.
- Terhalle, F., Leitfaden der deutschen Finanzpolitik, München, Leipzig 1936.
- Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, Berlin 1948.
 - "Ausgaben, öffentliche", in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 1, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956.
- Tiebout, C.M., A Pure Theory of Local Expenditures, in: The Journal of Political Economy, 64. Bd. (1956).
- Thilo, W., Preussisches Volksschulwesen nach Geschichte und Statistik, Gotha 1867.
- Thissen, O., Soziale Tätigkeit der Stadtgemeinden, 4. Aufl., München-Gladbach 1910.
- Treue, W., Wirtschaftszustände und Wirtschaftspolitik in Preußen 1815 - 1825, Stuttgart, Berlin 1937.
- Wirtschafts- und Sozialgeschichte Deutschlands im 19. Jahrhundert, in: Gebhardt, B., Handbuch der Deutschen Geschichte, 8. Aufl., Bd. 3, Stuttgart 1960.
- Umpfenbach, K., Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Erlangen 1859.
- Varges, W., Die Wohlfahrtspflege in den deutschen Städten des Mittelalters, in: Preussische Jahrbücher, 81. Bd., Berlin 1895.
- Veverka, J., The Growth of Government Expenditure in the United Kingdom since 1790, in: Peacock, A.T. und Robertson, D.J., Public Expenditure: Appraisal and Control, Edinburgh, London 1963.
- Wagner, A., Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 1. Aufl., Leipzig, Heidelberg 1872.
- Allgemeine oder theoretische Volkswirtschaftslehre, Leipzig, Heidelberg 1876.
 - Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Leipzig, Heidelberg 1877.
 - Die finanzielle Mitbeteiligung der Gemeinden an kulturellen Staatseinrichtungen und die Entwicklung der Gemeindeeinnahmen, Jena 1904.
 - "Staat (in nationalökonomischer Hinsicht)", in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Aufl., VII. Bd., Jena 1911.
- Wegner, R., Grundzüge einer zeitgemäßen Reorganisation des Gemeindegewesens und im Zusammenhang damit des Staatsverwaltungssystems, Berlin 1850.
- Weinstein, S., Städtische Finanzsorgen, Jena 1913.
- Weisbach, R., Statistische Übersicht über die Finanz- und Steuerverhältnisse vieler Gemeinden im Königreich Sachsen, Leipzig 1889.

- wiese, L., Das höhere Schulwesen in Preußen, Berlin 1864/74.
Wilden, J., Die Kommunalverwaltung Preußens, Düsseldorf 1910.
Woytinsky, W.S. und Woytinsky, E.S., World Commerce and Governments, New York 1955.
Wuttke, R., Die deutschen Städte, 1. Bd., Leipzig 1904.
Zadow, F., Der außerordentliche Finanzbedarf der Städte, Jena 1909.
Zahn, F., Die Finanzstatistik in der Theorie, in: Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 14 (1923/24).
- Die Finanzstatistik in der Praxis, in: Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 15 (1925).
- Finanzwissenschaft und Statistik, in: Festgabe für G.v. Schanz, H. 1, Tübingen 1928.
Zimmermann, W., Die Entstehung der provinziellen Selbstverwaltung in Preußen 1848 - 1875, Historische Studien, Heft 246, Berlin 1932.
Zunkel, F., Der rheinisch-westfälische Unternehmer 1870 bis 1932, Köln 1932.
Zycha, A., Deutsche Rechtsgeschichte der Neuzeit, 2. Aufl., Harburg 1949.

B. Statistische Quellen

Badische Schulstatistik

Beiträge zur Arbeiterstatistik

Beiträge zur Statistik des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach

Beiträge zur Statistik des Herzogtums Braunschweig

Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern

Beiträge zur Statistik der inneren Verwaltung des Großherzogtums Baden

Berliner Statistik

Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches

Ergänzungshefte zur Zeitschrift des Preußischen Statistischen Bureau

Jahrbuch für Bremische Statistik

Jahrbuch für die Amtliche Statistik des Preußischen Staates

Mitteilungen des Württembergischen Königlichen Statistischen Landesamtes

Preußische Statistik

Statistik der Bundesrepublik Deutschland
Statistik des Deutschen Reiches
Statistisches Handbuch für das Deutsche Reich, Berlin 1907
Statistisches Handbuch für das Königreich Württemberg
Statistisches Handbuch für den Preußischen Staat
Statistisches Jahrbuch Deutscher Städte
Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich
Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland
Statistisches Jahrbuch für das Großherzogtum Baden
Statistisches Jahrbuch für Elsaß-Lothringen
Statistisches Jahrbuch für das Königreich Bayern
Statistisches Jahrbuch für den Preußischen Staat
Statistische Nachrichten über das Großherzogtum Oldenburg
Tabellen und amtliche Nachrichten über den preußischen Staat
für das Jahr 1849, Bd. 4, Berlin 1853
Württembergische Jahrbücher für Statistik und Landeskunde
Zeitschrift des Bayrischen Statistischen Bureaus (Landesamtes)
Zeitschrift des Preußischen Statistischen Bureaus (Landesamtes)
Zeitschrift des Sächsischen Statistischen Bureaus (Landesamtes)
Zeitschrift des Vereins für deutsche Statistik

C. Regierungsblätter und Parlamentsberichte

Amtsblatt der Königlichen Regierung zu Trier und Koblenz
Amtsblatt des Ministerium des Innern im Königreich Bayern
Anlagen zu den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des preußischen Abgeordnetenhauses
Drucksachen des Reichstages
Drucksachen der Verhandlungen der Provinziallandtage der Provinzen Ostpreußen, Posen, Schlesien, Sachsen und Brandenburg
Großherzoglich Hessisches Regierungsblatt
Kreis-Amtsblatt für den Kreis Oberbayern
Ministerialblatt für Kirchen- und Schulangelegenheiten im Königreich Bayern
Regierungsblatt für das Königreich Bayern
Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des Königreiches Bayern

Verhandlungen der Kammer der Reichsräte des bayrischen Landtag
Verhandlungen des Kommunallandtages des Regierungsbezirks
Wiesbaden
Verhandlungen der Ständeversammlung des Großherzogtums Baden

D. Denk- und Festschriften

Bayerns Entwicklung nach den Ergebnissen der amtlichen Statistik
seit 1840, München 1915.

Das Großherzogtum Baden in allgemeiner, wirtschaftlicher und
staatlicher Hinsicht dargestellt, 2. Aufl., Karlsruhe 1912.

Denkschrift über die Gesetzgebung auf dem Gebiete des
Unterrichtswesens vom Jahre 1817 bis 1860, Berlin 1869.

Denkschriftenband zur Begründung des Entwurfs eines Gesetzes
betreffend Änderungen im Finanzwesen, zusammengestellt im
Reichsschatzamt, Berlin 1908.

Teil I, Das Finanzwesen der öffentlichen Körperschaften
Deutschlands.

Teil II, Die Finanzen von Frankreich, Großbritannien und Irland,
Italien, Japan, Österreich-Ungarn, Rußland, der
Schweiz, den Vereinigten Staaten von Amerika.

Die provinzielle Selbstverwaltung in Schlesien 1876 - 1925,
Breslau 1927.

Festschrift des Königlichen Preußischen Statistischen Bureaus
zur Jahrhundertfeier seines Bestehens, Berlin 1905.

Festschrift des Landkreises Düsseldorf zur Eröffnung des neuen
Gebäudes der Kreissparkasse und zum 25jährigen Jubiläum des
Kreisausschusses für den Landkreis Düsseldorf, Düsseldorf 1913.

Fünfzig Jahre Provinzialverband von Pommern, Stettin 1926.

Sechzig Jahre Hannoversche Provinzialverwaltung, Hannover 1928

Statistik über die Tätigkeit der Kreise in den Jahren
1865 bis einschließlich 1910, Heidelberg 1910.

E. Sonstige

Bericht über die Gemeindeverwaltung der Stadt Altona in den
Jahren 1863 bis 1900, Altona 1906.

Budget Structure and Classification of Government Accounts,
United Nations publication, sales number 1951, XVI, 3.

Der versteckte öffentliche Bedarf, Bericht über eine Untersu-
chung des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der
Universität Köln, Köln 1951.

Die Kommunal финанzen (Zeitschrift).

Die Selbstverwaltung der Gemeinden und Distrikte, in:
Deutsche Vierteljahrs-Schrift, 3. Heft, Stuttgart, Tübingen
1845.

Dollinger'sche Gesetzessammlung für das Königreich Bayern.
Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts.

Financial Statistics of cities having a population of over
30000, Department of Commerce, Washington 1928.

Freiherr vom Stein. Briefwechsel, Denkschriften und Aufzeich-
nungen, bearbeitet von E. Botzenbart, 2. Bd., Berlin 1936.

Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts, Schriften der
Hochschule Speyer, Bd. 12, Berlin 1962.

Gesetzblatt für das Großherzogtum Baden.

Gesetzessammlung für die Preußischen Staaten.

Gesetz- und Verordnungsblatt für das Königreich Bayern.

Handwörterbuch der Preußischen Verwaltung, 3. Aufl., Berlin,
Leipzig 1928.

Hessen im Wandel der letzten hundert Jahre 1860 - 1960,
Wiesbaden 1960.

Jahresbericht des statistischen Amtes des königlichen Polizei-
Präsidio zu Berlin für das Jahr 1852, in: Jahrbuch für
Volkswirtschaft und Statistik, 2. Jg. (1854).

Jahresberichte des Großherzoglich badischen Handelsministeriums
über seinen Geschäftskreis.

Jahresberichte des Großherzoglich badischen Ministeriums des
Innern über seinen Geschäftskreis.

Kommunale Rundschau (Zeitschrift).

Preußisches Verwaltungsblatt.

Schriften des Vereins für Sozialpolitik:

Das gewerbliche Fortbildungsschulwesen, Bd. 15 (1879).

Die Wohnungsnot der ärmeren Klassen in den deutschen
Großstädten und Vorschläge zu deren Abhilfe, Bd.
30/31 (1886).

Neuere Untersuchungen über die Wohnungsfrage in
Deutschland, Bd. 94 bis 98 (1901/02).

Gemeindebetriebe. Neuere Versuche und Erfahrungen
über die Ausdehnung der kommunalen Tätigkeit in
Deutschland und im Ausland, Bd. 128 (1908).

Soziale Praxis, Zentralblatt für Sozialpolitik.

United Nations, Data on Urban and Rural Population in Recent
Censuses, New York 1950.

Verhandlungen des Ersten Rheinischen Städtetags, Koblenz 1908.

Volkswirtschaftliche Blätter.

Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungs-Rechtspflege.

Lebenslauf

Ich wurde am 5. April 1937 in Erfurt als Sohn des Stadtrechnungsrevisors Wilhelm Bolenz und seiner Ehefrau Melanie geboren.

Von 1943 bis 1951 besuchte ich in meiner Heimatstadt die Grundschule und anschließend die Lessing-Oberschule bis 1955. Nach bestandener Reifeprüfung nahm ich an einem einjährigen Ergänzungslehrgang für Ostabiturienten in West-Berlin teil.

Im Herbst 1960 legte ich nach einem je viersemestrigen Studium in Mainz und Freiburg i.Br. das Staatsexamen für Diplomvolkswirte ab.

Die folgenden Jahre galten der Ausarbeitung meiner Dissertation. Seit Anfang 1964 bin ich beim Studentenwerk Freiburg beschäftigt.

